Die rechtliche Struktur Sowjet-Rußlands

(U. S. S. R.)

unter besonderer Berücksichtigung der Stellung der autonomen Reichsteile.

◇

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Friedrichs-Alexander-Universität zu Erlangen

vorgelegt

von

Karl Max von Hellingrath
München

1 9 2 9

Druck von Erich Ebering, München 2 SW 7, Lindwurmstr. 88.

Referent: Univ.-Professor Dr. Köhler

Approbiert am 16. März 1929.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis

der gebrauchten Abkürzungen:

E. S. J.	=	Eshénedelnik sowjetskoj Justizii (Wochenblatt für Sowjetjustiz)
G. P. U.	=	Vereinigte Politische Verwaltung
G. S.	=	Gesetzes-Sammlung*)
K. P. R.	=	Kommunistische Partei Rußlands
R.S.F.S.R.	=	Rossijskaja Socialisticeskaja Federativnaja Sovetskaja Respublica (Russische Sozialistische Förderative Sowjet-Republik)
S. P.	=	Sowjetskoje Pravo (Das Sowjetrecht)
U. S. S. R.	=	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken**)
V. S.	=	Vlast Sowjetow (Die Sowjetgewalt)
V. K.	=	Volkskommissar
V. A.	=	Vollzugsausschuß
Z. V. A.	=	Zentraler Vollzugs-Ausschuß
Z. G. B.	=	Zivil-Gesetz-Buch

---

*) Die beigefügten Zahlen bedeuten Jahrgang — Lieferung — Nummero.
**) Die offizielle Abkürzung lautet: S. S. S. R. = Sojuz Socialisticeskich Sovetskich Respublic

---

Die russischen Titel in der Literaturangabe sind durchweg ins Deutsche übersetzt.

Der Artikel: „Die Staatsverfassung" im Sammelwerk: **Das Recht Sowjet-Rußlands** ist zitiert als: Alexejew, Staatsverfassung; der Artikel Alexejews im Jahrbuch des öffentlichen Rechts „Die Entwicklung des russischen Staates von 1923—1925" als: Alexejew: Entwicklung.

Literaturverzeichnis

Archipow, K.: Die sowjetistischen autonomen Gebiete und Republiken. Moskau 1924. *)

Bogolepoff, A.: Der Staat, das Recht und die Wirtschaft des Bolschewismus. Berlin 1925.

Bach, L. Le droit et les institutions de la Russie Sovietique, Paris 1923.

Bauer, O. Der neue Kurs im Sowjet-Rußland. Wien 1921.

Berman, J.: Grundsätzliche Fragen betreffend die Theorie des proletarischen Staates. Moskau 1924.

Bucharin, N.: Das Programm der Kommunisten. Berlin 1919.

Eliaschow, M.: Die Grundzüge der Sowjet-Verfassung. Heidelberg 1923.

Engelmann, J.: Das Staatsrecht des Kaisertums Rußland, Freiburg 1889. Handbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 4.

Faltin, H.: Das russische Ständerecht, Mitau 1846.

Freytag-Loringhoven, A. Freihr.: Die Gesetzgebung der russischen Revolution. Halle 1920.

Freytag-Loringhoven, A. Freihr.: Die Entwicklung des Bolschewismus in seiner Gesetzgebung, Halle 1921.

Fülöp-Miller, R.: Geist und Gesicht des Bolschewismus.

Galin, L.: Die Verfassung der russischen Sowjetrepublik in der Praxis. Berlin 1921.

Gribowski,: Das Staatsrecht des russischen Reiches, Tübingen 1912. (im Jahrb. d. öff. Rechts d. Gegenwart) Bd. 17.

Gurvic, G.: Die Geschichte der Sowjetkonstitution, Moskau 1923.

Gurvic, G.: Grundzüge der Sowjetverfassung. Moskau 1922.

Gurvic, G.: Die Grundsätze von Autonomie und Föderalismus im Sowjetsystem. Moskau 1924.

Hatschek, J.: Lehrbuch des Völkerrechts, 1923.

Hatschek, J.: Völkerrecht im Grundriß, Leipzig 1926.

Hühn, W.: Die Grundzüge der Verfassung der R.S.F.S.R. vom 10. 7. 1918, verglichen mit den Grundzügen der französischen Verfassung vom 24. 6. 1793, Greifswald 1922.

Hurbicz: Der neue Osten. Berlin 1927.

Jagoub, A. O.: Le regime des soviets, ses origines — sa constitution 1926.

Jellinek: Die Lehre von den Staatsverbindungen, 1882.

Kalantaroff, Die moderne Staatsverfassung des russischen Reiches. Heidelberg 1908.

Kelsen, H.: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechtes, Tübingen 1920.

Kelsen, H.: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. Tüb. 1911.

Klibowski, H. O.: Die Gesetzgebung der Bolschewiki. Leipzig 1920.

Klotz, H.: La Russie des soviets. Faits et documents Paris 1928.

Kotljarwski, D.: Die U.S.S.R. und die verbündeten Republiken, 1926.

Langhans, M.: Vom Absolutismus zum Rätefreistaat, Leipzig 1925.

Lenin, W.: Staat und Revolution, Berlin-Wilmersdorf, 1918.

Lenin, W.: Die nächsten Aufgaben der Sowjetmacht. Berlin 1918.

Lenin, W.: Die auswärtige und innere Politik Sowjet-Rußlands. Leipzig 1921.

Lenin W.: Ueber die Vorbedingungen und die Bedeutung der neuen Politik Sowjetrußlands. Berlin 1921.

Korovin, Das Völkerrecht der Uebergangszeit. Moskau 1923, Berlin 1928.

Korovin, Das gegenwärtige öffentliche internationale Recht, Moskau 1926.

Liszt: Das Völkerrecht 1925.

Magerowski, D.: Die Union der sozialistischen Sowjetrepubliken, Moskau 1923.

Magerowski, D.: Die Staatsgewalt und der Staatsapparat. Moskau 1924.

Maklezow, A.: usw.: Das Recht Sowjetrußlands, Tübingen 1925.

Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920.

Moser, G. F.: Die Selbstverwaltung der Sowjetstaaten unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung. Würzburg.

Niemeyer,: Völkerrecht 1923.

Radek,: Das Programm der K.P.R. Zürich 1920.

Reißner,: Staat, Bourgeoisie und R.S.F.S.R. Moskau 1923.

Savatier, R.: La Russie bolcheviste, vue a travers ses lois. Paris 1927.

Schlesinger, M. R.: Das bolschewistische Rußland, Breslau 1926.

Schreider, A.: Die föderative Räterepublik, Berlin 1921.

Strupp,: Theorie und Praxis des Völkerrechts, Berlin 1925.

Stutschka: Die Lehre vom Staat, Moskau 1922.

Timaschew, N.: Grundzüge des russischen Staatsrechts, Mannheim 1925.

Trainin, J. P.: Der Verband der sozialistischen Sowjetrepubliken, Hamburg 1923.

Vries, A. de: Die Sowjetunion nach dem Tode Lenins, Berlin 1925.

Yaneff, St.: La constitution de U.S.S.R. Paris 1926.

Zabludowski: Die Selbstverwaltung der russischen Landschaft, Berlin 1907.

Zeitschriften:

Ostrecht, Berlin.

Zeitschrift für osteuropäisches Recht, Berlin.

Zeitschrift für Ostrecht, Berlin.

Europäische Gespräche, Hamburg.

Zeitschrift für Völkerrecht, Breslau.

Das neue Rußland, Berlin.

Jahrbuch des öffentlichen Rechts.

Gothaisches diplomatisches Jahrbuch.

Soviet Yearbook, London 1928.

Einleitung

Am 25. Oktober (7. November) 1917 rissen die Petersburger Arbeiter=Soldaten= und Bauernräte die Gewalt in Petersburg an sich, setzten die vorläufige Regierung unter Kerenski ab und proklamierten die Herrschaft der Sowjet, die Diktatur des Proletariats. Es gab damals wohl nur wenige, die die volle Bedeutung dieser gewaltigen Cäsur in der Geschichte des russischen Reiches, dieses epochalen weltpolitischen Geschehens in seinem vollen Umfange erkannten. Man glaubte an eine durch die Psychose des dreijährigen Krieges begünstigte Revolte von mehr oder minder großer Stoßkraft, wie man sie in Rußland nachgerade gewöhnt war; man glaubte wohl auch an einen endgültigen Sturz der russischen Autokratie. Doch dem bolschewistischen System glaubte man keine längere Existenzdauer zusprechen zu können. Auch in den folgenden Jahren, als durch das Sieb schärfster Tschekakontrolle nur spärliche Nachrichten aus Rußland kamen und die furchtbaren Katastrophen der Jahre 1918 bis 1922 die Lage immer unhaltbarer erscheinen ließen, wußte die gesamte westliche Presse ständig von dem unmittelbar bevorstehenden Zusammenbruch des bolschewistischen Systems zu melden.

Inzwischen hatte eine verhältnismäßig kleine Schar unter der überragenden Führung Lenins die in Petersburg erkämpfte Macht und damit das bolschewistische System, die Diktatur des Proletariats, über das ganze Reich vorgetragen. Was von der alten Führerschicht Widerstand zu leisten versuchte, wurde niedergemacht. Das Volk, von Hunger und Krieg erschöpft, von seinen bisherigen Regierungen, dem schwachen Kerenski ebenso wie dem zaristischen Regime unbefriedigt, ließ sich mit einer nur aus der russischen Psyche heraus verständlichen Willensschwäche von der Welle mittragen. Zudem versprach es sich, von bolschewistischen Versprechungen angelockt, da und dort Verbesserungen seiner Lage.

Als es den bolschewistischen Machthabern gelang, den Angriffen der weißen Generale — Denikin, Judenitsch, Wrangel usw. — standzuhalten und die Folgen der Hungerkatastrophen zu überwinden, konnten sie allmählich darangehen, den sozialistischen Staat nach den Ideen Lenins mit den Aenderungen, die die Praxis zwangsläufig ergab, auszugestalten und zu festigen. Damit wurde Rußland aus dem politischen Vakuum, das es die ersten Jahre gewesen war, wieder zu einer politischen Realität, mit der die Welt sich auseinanderzusetzen hatte. Es trat die Frage der Anerkennung des neuen Rußlands — de facto oder de iure — an die übrigen Staaten heran und mehr oder minder widerstrebend, konnte sich keiner dieser Notwendigkeit entziehen. Aber zu gleicher Zeit mußte der Politiker und wollte der Wissenschaftler sich klar zu werden, welcher Art das Staatsgebilde sei, das da im Osten neu erstanden war.

Machte der Jurist sich an dieses Problem heran, so stellten sich allen Versuchen, wie auch dem vorliegenden, beträchtliche Hindernisse in den Weg. Neben der Schwierigkeit der Gewinnung wirklich zuverlässigen Materials — das vorliegende barg leicht die Gefahr in sich, in der einen oder anderen Richtung gefärbt zu sein — waren es besonders zwei: zum ersten die vollkommen neuen juristischen Ideen und Begriffe, mit denen der Bolschewismus an das Staatsproblem heranging. Gedanken, wie die Aufhebung der Trennung der Gewalten, die Diktatur des Proletariats vom politischen Schlagwort in die rechtliche Realität umgesetzt, der Gedanke des „absterbenden Staates" als eines zunächst noch unvermeidlichen Uebels und viele andere machten es dem westlichen Juristen nicht leicht, seine Begriffe und Maßstäbe an den neuen Staat anzulegen.

Die zweite Schwierigkeit war die: Politik und Recht sind zwei sich ergänzende, sich voraussetzende, wohl auch ineinandergreifende Gebiete. Politisches Verfassungsleben und rechtlicher Verfassungszustand bilden ein Ganzes. Aber der Jurist muß zur scharfen Erfassung beides trennen, muß vom rechtlichen Verfassungszustand ausgehen. Nur so erreicht er klare Begriffe. Im bolschewistischen Staatsrecht nun ist dies schlechthin unmöglich. Die — trotz aller Kodifikation — bewußte Auflösung des juristisch präzisen Rechtszustandes durch politische oberste Grundsätze muß jeder Bearbeitung des sowjetistischen Rechtes ihr Gepräge geben, das sie von anderen juristischen Arbeiten unterscheidet.

Axel de Vries [1]) sagt deshalb in der Einleitung zu seiner Abhandlung über Sowjet-Rußland nicht mit Unrecht, wenn auch vielleicht etwas weitgehend: „Wenn heute ein Mensch des westeuropäischen Kulturkreises sich von den Verhältnissen in Rußland ein Bild machen will, so ist die erste Vorbedingung dazu, daß er die ihm gewohnten Vorbilder und Gedankengänge vollständig beiseite läßt, daß er an das Geschehene, das sich heute in Rußland abspielt, als an eine Erscheinung herantritt, die mit ihrem Maß zu messen, die als Vorgang sui generis anzusehen ist, im gegenteiligen Fall ist der Weg jeden Verständnisses verschlossen." Und noch ein weiteres hat der bolschewistische Staat an sich: Das ständige Abweichen der politischen Praxis von den rechtlichen Normen ließe ein reines Sichbeschränken auf die rechtlichen Gegebenheiten zu einer zwar juristisch einwandfreien, den tatsächlichen Verhältnissen aber nicht entsprechenden Darstellung werden. So darf der Jurist, will er nicht den Zusammenhang mit der Dynamik des Lebens verlieren, gerade beim Studium dieses Staates auch die soziologischen Grundlagen staatlichen Werdens nicht vergessen und wird damit notwendig an Gebiete kommen, die nicht mehr in den Grenzen streng juristisch methodologischer Betrachtungsweise liegen. Er darf aber auch nicht in das entgegengesetzte System sich verlieren, das den meisten der vorliegenden Arbeiten eignet, und die westlich-kontinentale juristische Anschauung vollkommen beiseite lassen. Denn einerseits liebt der Bolschewist in solchen Fragen ein streng aufgebautes, wenn auch von unserem weit abweichendes System — die Fülle des Gesetzesmaterials der letzten zehn Jahre ist ein Beweis dafür —, sodaß eine rein politische Auffassung dem System nicht ganz gerecht würde. Andererseits wird gerade bei auch nur bedingter Anlegung der Maßstäbe unseres Systems das Neue und Fremde umso schärfer hervortreten.

So sind wohl auch schon die Grenzen angedeutet, die dieser Arbeit gesteckt sein sollen: sie will nicht den staatlichen Aufbau der Union erschöpfend darlegen, sie will nur an Hand der Grundgedanken und des historischen Werdens die Grundzüge des Systems aufzeigen, wobei auf die Stellung jener Teile des Reichs besonderes Augenmerk gerichtet sei, denen unter dem bolschewistischen System Autonomie zugesprochen wurde.

[1]) Axel de Vries, Die Sowjet-Union nach dem Tode Lenins, Berlin-Grunewald 1925, S. 22.

Das alles war der Grund, der diese einleitend klarstellenden Worte notwendig erscheinen ließ.

Der Bolschewismus setzte an die Stelle des zerschlagenen zaristischen Staates eine völlig neue, mit allem bisher Gegebenen brechende Organisation. Trotzdem scheint es angezeigt, der Darstellung des Sowjet-Reiches eine kurze Skizze des vorbolschewistischen Systems voranzuschicken, einerseits, weil der Bolschewismus sich doch gezwungen sah, da und dort Steine aus dem abgebrochenen alten Bau für seinen neuen zu verwenden, andererseits weil es zum Verständnis wohl angezeigt ist, den Zustand an dem Punkt zu kennen, an dem die bolschewistische Epoche der russischen Geschichte einsetzt.

Erstes Kapitel

Die Grundlagen im vorbolschewistischen Recht.

a) Das zaristische Rußland.

§ 1: Die Stellung der Zentralgewalt.

Wie die Geschichte jeden Volkes, so spiegelt auch die des russischen die wesentlichen Merkmale des Volkscharakters wieder. Der Russe in seiner teils fröhlich-naiven, selbstzufriedenen, dann aber auch wieder quälerisch-schweren Art hat es nie geliebt, seine Geschicke verantwortungsfroh selbst in die Hand zu nehmen. Die Geschichte des russischen Reiches ist eine Kette von Herrschaften, die dem russischen Volke mehr oder minder fremd gegenüberstehen. So war es schon in der vorromanowschen Zeit, so war, trotz aller Popularität des „Väterchens Zar", das stark westlich orientierte zaristische Regime im russischen Volke nicht innerlich verwurzelt, und auch nur so ist das willige Sich-Fügen Rußlands unter die Sowjet-Diktatur zu verstehen.

Nach einer Reihe fremdländischer Kolonisationsversuche [1]) bringen die Anfänge russischer Geschichte eine Zeit unruhiger, ständig sich befehlender Teilfürstentümer, die schon bald den Einfällen der Tataren zum Opfer fielen, den unumschränkten Herrn des Reiches zu Beginn des 14. Jahrhunderts. Von den Tataren begünstigt, strebt nun mehr und mehr das moskowitische Fürstentum empor, macht sich schließlich von den Tatarenfürsten selbständig und wird zur mächtigsten Gewalt im russischen Reich. Nach einer Zeit neuer innerer Unruhen und Wirren besteigen 1613 die Romanows den Thron. Michael, der 1. Romanow und seine Nachfolger, insbesondere Peter der Große, formten nun aus anfänglich starker Abhängigkeit von den Landständen heraus in kurzer Zeit das absolutistische System, wie es sich mit nur

[1]) Vgl. zum Folgenden: Gribowski, das Staatsrecht des russischen Reiches, Tübingen 1912, S. 1 ff. und Englmann, das Staatsrecht des Kaisertums Rußland, Freiburg 1889, S. 5 ff.

verhältnismäßig geringen Aenderungen bis zur Revolution oder wenigstens bis 1906 erhielt.

Es soll hier nicht ein auch nur irgendwie erschöpfender Abriß der staatsrechtlichen Struktur des zaristischen Regimes und ihrer Entwicklung gegeben werden. Es seien vielmehr nur die Punkte herausgegriffen, die für den staatsrechtlichen Aufbau des Sowjet-Systems von Bedeutung sind: insbesondere die Stellung der Zentralgewalt und die Entwicklung der Selbstverwaltung.

Das zaristische Rußland war während seiner ganzen Geschichte streng zentralistisch organisiert. Art. 1 des russischen Grundgesetzes sagt: „Der russische Staat ist einheitlich und unteilbar.“ [2]) An diesem Prinzip änderte sich auch nichts, als einige der fremdstämmigen Gebiete — das russische Reich umfaßte schließlich rund 60 verschiedene Völkerschaften — eine gewisse Autonomie erhielten; so das Gebiet des Don'schen Kosakenheeres [3]) unter einem dem Kriegsministerium untergeordneten „Nakasnoj Ataman,“ die Statthalterschaft des Kaukasus, dessen Statthalter unmittelbar dem Zaren unterstand, das turkestanische Generalgouvernement ebenfalls unter dem Kriegsministerium und die sibirischen Gouvernements: alle diese Gebiete blieben trotz ihrer organisatorischen Besonderheit straff der Zentralgewalt untergeordnet. Eine besondere Stellung hatte Finnland, [4]) das bis 1910 in Realunion mit Rußland stand und das ehemalige „Kaisertum Polen“, dessen Autonomie erst 1864 beseitigt und das erst dann als Generalgouvernement Warschau dem Reich unmittelbar verwaltungsmäßig angegliedert wurde. Von den genannten Zeitpunkten an hatte sich auch hier das zentralistische Prinzip durchgesetzt.

Die Fülle dieser zentralen Staatsgewalt lag bis zur Revolution allein beim Zaren. Sie umfaßte die gesamte Rechtssetzung, oberste Verwaltung und Rechtssprechung, schließlich noch die besonderen Kronrechte, die im Grundgesetz näher geregelt sind. Zur moskowitischen Zeit hatten Bojaren-Duma und Landstände stände einen gewissen beschränkenden Einfluß gegenüber der Zarengewalt ausgeübt. Gedacht als Conseil des Monarchen wußte sich die Bojaren-Duma in der ersten Zeit der moskowitischen Herr-

[2]) Art. 1 des russischen Grundgesetzes, vgl. auch Gribowski, a. a. O. S. 25.

[3]) Englmann a. a. O., S. 207, 211, 214.

[4]) Mechelin, das Staatsrecht des Großfürstentums Finnland, Freiburg 1889, S. 245 ff.

schaft einen maßgeblichen Einfluß zu sichern. Erst im 15. und 16. Jahrhundert gelang es den Zaren, sie in ihre Schranken als Kronratgeber zurückzudrängen. 1700 wurde sie von Peter I. vollkommen aufgehoben. Aehnlich war die Entwicklung der Stellung der Landstände (Semsky Ssobor), die sich aus den Mitgliedern der Bojaren-Duma, sodann aus Vertretern des Adels, der hohen Geistlichkeit, der Städte und der freien Bauern zusammensetzten. Ihnen stand die Beratung des Monarchen zu, ohne daß ihre Beschlüsse für ihn bindend gewesen wären. Trotzdem übten sie auf die Regierung des Landes zeitweise einen starken Einfluß aus. Seit 1653 wurden jedoch auch die Landstände nicht mehr einberufen. Mit dem Zurücktreten des Einflusses dieser Organe wuchs die Stellung der bürokratischen Ratgeber, zunächst besonders des 1711 von Peter I. geschaffenen dirigierenden Senates, sodann des „Obersten Geheimen Rates" (Werchowny Tajny Sowjet) und des Ministerausschusses. Doch beschränkten alle diese Organe nur tatsächlich, nicht juristisch, die Gewalt des Zaren, „der rein selbstherrschender Monarch ist, der von niemanden auf der Welt über seine Handlungen Rechenschaft abzulegen hat, sondern die Macht und Gewal tbesitzt, seine Staaten und Länder — als christlicher Herrscher — nach eigenem Wollen und Gutdünken zu regieren." [5])

Erst die Jahre 1905/06 brachten weitgehende Neuerungen unter dem Druck der ersten Revolution. Nachdem der Zar die Berufung einer beratenden Reichsduma im Manifest vom 6. Aug. 1905 zugestanden hatte, mußte er sich im berühmten Oktobermanifest vom 17. Oktober 1905 schließlich zu noch tiefgreifenderen Neuerungen verstehen. [6]) Er proklamierte das Recht der bürgerlichen Freiheit (des Wortes, der Persönlichkeit, der Versammlung, der Koalition und des Gewissens), Erweiterung des Wahlrechtes und sagte zu, „als unabänderliche Regel festzusetzen, daß kein Gesetz zustande kommen kann ohne Zustimmung der Reichsduma und daß der Volksvertretung die Möglichkeit einer tatsächlichen Teilnahme an der Kontrolle der gesetzmäßigen Tätigkeit der von uns ernannten Beamten gegeben werde." Dies be-

[5]) Vgl. dazu Gribowski, Das Staatsrecht des russischen Reiches, Tübingen 1912, S. 8. ff., Englmann a. a. O., S. 9.

[6]) Der Text des Oktobermanifestes bei Kalantaroff, a. a. O., sowie bei Schlesinger, Die Verfassungsreform in Rußland, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 2, 1908, S. 423 ff.

deutete einen weitgehenden Verzicht auf die autokratischen Rechte. [7])

Am 23. April 1906 erließ der Zar kurz vor Zusammentritt der Duma ein neues Staatsgrundgesetz, das eine Vermengung der neuproklamierten demokratischen Prinzipien mit den Rechtssätzen des Grundgesetzes von 1831 darstellte. Der Zar blieb nach wie vor alleiniger Träger der Staatsgewalt. Art. 4 des neuen Grundgesetzes sagt: „Dem Kaiser von Rußland steht die oberste selbstherrliche Gewalt zu; seiner Gewalt zu gehorchen; nicht nur aus Furcht, sondern dem Gewissen nach ist von Gott selbst angeordnet."

Der Zar behielt tatsächlich auch jetzt noch — selbst außer den ihm an sich verbleibenden Rechten der höchsten vollziehenden Gewalt — eine weitgehende Möglichkeit, seinen Willen auch entgegen dem der Kammern durchzusetzen. Einmal geschah dies auf dem Weg über den Ausnahmezustand, dessen Verhängung Sache des Kaisers war, ein Recht, von dem reichlich Gebrauch gemacht wurde, weiterhin auf dem Weg über Art. 87 des Grundgesetzes, der dem Kaiser zwischen den Sitzungen der Duma das Verordnungsrecht zusprach, ohne daß nachträglich eine Zustimmung der Duma vorgesehen war.

Im übrigen war die Stellung des Parlaments ähnlich der in den westlichen Reichen. Ein Beschluß kann nur bei Zustimmung beider Kammern zustande. § 7 des Grundgesetzes sagt deshalb „Seine Majestät der Kaiser übt die Gesetzgebungsgewalt in Verbindung mit dem Reichsrat und der Reichsduma aus," § 86: „keinerlei neues Gesetz kann ohne die Billigung des Reichsrates und der Reichsduma erfolgen und ohne die Sanktion S. M. des Kaisers Kraft erlangen."

Dieser Angleichung an den westlichen Konstitutionalismus entsprechend brachte die Verfassung auch die Trennung von Gesetzgebung und Verwaltung. „In der Absicht, die Fundamente der zu erneuernden staatlichen Ordnung zu befestigen, befehlen wir, die Bestimmungen, welche die Bedeutung von Grundgesetzen besitzen, zu einem Ganzen zusammenzufassen ..... und durch Verfügungen zu vervollständigen, welche genau das Gebiet der Uns ungeteilt zustehenden Gewalt der obersten Staatsregierung von der Gesetzgebungsgewalt abgrenzen." [8])

[7]) Vgl. hiezu Kalanteroff, Die moderne Staatsverfassung des russischen Reiches, Heidelberg 1908, S. 18 ff.
[8]) Gribowski, a. a. O. S. 18 ff.

So hatte das Jahr 1906 zwar eine Konstitutionalisierung gebracht, die Zentralgewalt blieb aber auch weiterhin straff zusammengefaßt, und dieser Umstand war es, der sich in der Revolution des Jahres 1917 verhängnisvoll auswirkte: Die straffe Zentralisierung der Macht in Petersburg trug der vielgestaltigen ethnographischen Gliederung des Reiches keine Rechnung. So stauten sich starke zentrifugale Energien an, die von den Bolschewisten bewußt und geschickt ausgenutzt wurden, denen das bolschewistische Programm Befriedigung versprach und deren Bestrebungen auch in der Struktur des Sowjetstaates ihre Auswirkung fanden. Diese zentrifugalen Tendenzen ließen im Augenblick des Zusammenbruchs des Zarenreiches eine Fülle von neuen Staatsgebilden in kürzester Frist entstehen, deren vielgestaltige gegenseitige Beziehungen in erster Linie Gegenstand dieser Arbeit sein sollen.

So wurde der überspannte Zentralismus ebenso wie der oben skizzierte, über die Forderungen der Zeit hinaus ausgedehnte Absolutismus unfreiwilliger Wegbereiter für den sowjetistischen Gedanken.

Darüber hinaus wurde die Institution der russischen Selbstverwaltung ein positiver Faktor in der Gestaltung des Sowjetsystems. Auf ihr basierte, wie später zu entwickeln sein wird, in gewissem Umfang die Organisation der lokalen Räte.

§ 2: Die Selbstverwaltung.

In der russischen Selbstverwaltung sind zwei Gruppen auseinanderzuhalten: die eigentliche kommunale Selbstverwaltung, die erst mit der Landschaftsordnung von 1864 einsetzt, und die Ständeverwaltung, die als eigentliche Selbstverwaltung im technischen Sinne des Wortes nicht angesehen werden kann, deren Geschichte aber viel weiter zurückgeht und die auch stärker volksmäßig verwurzelt ist. Die ersten Ansätze in dieser Richtung gehen schon auf die moskowitische Zeit zurück und umfassen die Adeligen (Bojaren), Städter und Bauern. Ihre Einflußnahme auf die Leitung des Staates durch Bojarenduma und Landstände wurde schon gestreift. Den städtischen und bäurischen Ständen dieser Zeit ist sogar eine gewisse Rechtspersönlichkeit zuzusprechen, die sich aber in erster Linie bezüglich solidarischer Haftung für Geld- und Naturalleistungen auswirkte.

Eine grundlegende Regelung der gesamten Ständeverwaltung schuf Peter der Erste [1]). Diese „Ständeordnung" — unter Katharina II. weiter ausgebaut — schied zunächst als eigene Gruppen, die „fremden, ansässigen und nichtansässigen" (nomadisierenden und vagierenden) Stämme und Völkerschaften" und „im Reiche sich aufhaltenden Ausländer" aus. Im übrigen teilte sie die Reichsuntertanen in vier Stände: Adel, Geistlichkeit, Stadt- und Landbewohner, die ihrerseits wieder in verschiedene Untergruppen zerfielen. Die Organisationsrechte und Funktionen waren bis ins Einzelne aufgeführt. Am weitesten gingen die Standesrechte des Adels, der außer der Zuständigkeit zur Beratung eigener Angelegenheiten auch Petitionsrecht unmittelbar an den Kaiser hatte. Beraten wurde in den Adelsversammlungen und zwar nach Gouvernements und Kreisen, sodann in den Adelsdeputierten-Versammlungen. Die Versammlungen stellten die Gouvernements- und Kreisadelsmarschälle auf, die auch in der kommunalen Selbstverwaltung eine große Rolle spielten, wie überhaupt die Ständeverwaltung vielfach die Grundlage für die kommunale Selbstverwaltung abgab.

In ähnlicher Weise, nur nicht mit so weitgehenden Rechten waren die Städter organisiert. Am schwächsten ausgebildet war die Korporation bei der Geistlichkeit. Organe der Bauern bildeten die Dorfschaftsversammlungen, die als Vollzugsorgane Dorfvorsteher aufstellten. Die Dorfschaftsversammlungen waren unmittelbare Volksversammlungen; an ihnen durften alle unbescholtenen Hauswirte, auch die Frauen teilnehmen. Sie hatten die Zuständigkeit zur Verwaltung ihrer ständischen Angelegenheiten, daneben allgemein polizeiliche Aufgaben. Demgegenüber waren die Gemeindeverwaltungen Vertretungsorgane; auf je zehn Hauswirte traf ein Deputierter. Ihre Zuständigkeiten waren ähnliche wie die der Dorfschaften. Vollzugsorgan war der Gemeindevorsteher, dem noch Helfer beigegeben werden konnten. [2])

Vergleicht man diese Organisation mit den untersten Stufen des Sowjet-Systems, so sieht man, wie der Bolschewismus hier bis in kleine Züge das alte Recht in die neue Gliederung übergeleitet hat, wie dem russischen Bauern seine alte Gewohnheit fast unverändert erhalten blieb. Die Dorfschaften und Gemeinden wurden die Grundzellen des Sowjet-Staates.

---

[1]) Gribowski, a. a. O., S. 9 ff., Englmann a. a. O., S. 29 ff., Faltin, Das russische Staatsrecht, Mitau 1849, S. 1 ff.

[2]) Vgl. hiezu Englmann, a. a. O., S. 18 ff.

Das Jahr 1864 brachte dann die Einführung einer allständischen kommunalen Selbstverwaltung durch den Erlaß der sogenannten Landschafts- oder Semstwo-Ordnung, die im Jahre 1890 eine neue Fassung erfuhr.[3]) Die Semstwos teilten sich in Gouvernements- und Kreislandschaften, umfaßten also die organisatorischen Mittelstufen. Das Wahlrecht lehnte sich an die alte Ständeeinteilung an. Es wurde in die Kreislandschaftsversammlungen in drei Gruppen gewählt:[4]) die Wahlversammlung des Adels stellte mindestens 2, höchstens 24 Deputierte, die der Bürger mindestens 2, höchstens 8, die Landgemeinden mindestens 4, höchstens 15. Bei den Bauern fand indirekte Wahl statt, die sogar 1890 zu einer bloßen Kandidatenbenennung wurde: jeder Wolost[5]) wählte in einer Bauernversammlung 1—2 Kandidaten; aus deren Zahl bestimmte der Gouverneur die Abgeordneten. In die Gouvernementsversammlung wurden die Abgeordneten durch die Kreisversammlung gewählt. Wir finden also hier schon das Stufensystem, das uns bei den Sowjets besonders charakteristisch entgegentritt.

An Zuständigkeiten der Landschaftsversammlung, die unter dem Vorsitz des Adelsmarschalls tagte, zählt die Landschaftsordnung eine große Zahl auf: in erster Linie die Verwaltung eigener Angelegenheiten, jedoch auch Steuererhebungsrecht und übertragenen Wirkungskreis.

Als ausführendes Organ der Landschaftsversammlung fungierte das Kreis- bezw. Gouvernementsamt, eine pernamente Behörde, bestehend aus einem Vorsitzenden und zwei Mitgliedern, die von der Landschaftsversammlung gewählt wurden. Auch hier finden wir also bereits charakteristische Züge der Institution der V. A., die im bolschewistischen Recht eine große Rolle spielen.

Das Aufsichtsrecht der Staatsbehörden, vom Gouvernement und Ministerium des Innern ausgeübt, war ein sehr weitgehendes, sodaß manche Staatsrechtler[6]) sogar das Vorhandensein einer eigentlichen Selbstverwaltung leugnen zu müssen glaubten.

[3]) Text in Bd. 2, 1890, der russischen Gesetzessammlung (Swod-Sakonow).

[4]) Das Wahlreglement wurde 1890 wesentlich abgeändert, die Darstellung folgt diesem neueren Recht.

[5]) Wolost = Bezirk war im alten Recht ebenso wie im neuen die unterste Stufe der administrativen Gliederung.

[6]) So Grabowski, System der örtlichen Verwaltung S. 85, Englmann S. 105.

Aus dieser ganzen Organisation hat der Sowjet-Staat nicht nur die verwaltungsmäßige Einteilung übernommen, die bis in die jüngste Zeit, in der sie teilweise durch die Rayonierungsmaßnahmen [7]) eine Abänderung erfahren, erhalten geblieben ist. Er hat darüber hinaus auch verschiedene dem russischen Bauern vertraut gewordene Einrichtungen, geschickt umgeformt, im neuen System beibehalten und teilweise zu größerer Selbständigkeit aus-zu bauen gewußt. Nur so gelang es ihm, das konservative bäuerische Element langsam in das neue System hinüberzuleiten und die alte Stände- und Selbstverwaltung zu einem Baustein der neuen Ordnung zu machen. „Das Sowjet-Regime ist nicht zufällig zuerst in Rußland entstanden. Im Keim war es schon lange in den Traditionen und Gewohnheiten des russischen Volkes enthalten. Wenn wir unsern Blick schärfer auf das im Laufe vieler Jahrhunderte einzige Volksorgan der Verwaltung, nämlich auf die bäuerliche Gemeinde richten, so erkennen wir, daß in ihrem Aufbau dieselben Prinzipien erkennbar sind, die jetzt zur Grundlage des Sowjetaufbaus gemacht worden sind. Die russische Bauerngemeinde, deren Wirkungsfeld gewiß sehr beschränkt war und sich fast ausschließlich nur auf landwirtschaftliche Fragen von lokaler Bedeutung bezog, ist der Embryo der Sowjetordnung.“ [8])

§ 3:

b) Das Rußland der Februarrevolution.

Mit dem 2. März 1917 trat Rußland in eine neue Epoche seiner Geschichte ein. Am 25. Januar 1917 hatte ein Erlaß des Zaren die Duma vertagt. Angespornt und wohl auch unter dem Druck der überhandnehmenden revolutionären Bewegung widersetzte sie sich dieser Anordnung. Am 27. Februar trat sie zu ihrer letzten Sitzung zusammen und wählte einen 13köpfigen Vollzugsausschuß mit weitgehenden Vollmachten, der nun, aus dieser Machtvollkommenheit heraus, eine provisorische (Koalitions)-Regierung ernannte. Am 2. März dankte der Zar für sich und seinen Sohn ab und übertrug die Krone seinem Bruder Michael. Am 3. März erklärte dieser, nur mit Zustimmung der

[7]) Vgl. hiezu S. 67.

[8]) Alexander Schreider, Die föderative Räterepublik, Berlin 1921, S. 114.

verfassunggebenden Versammlung den Thron besteigen zu wollen.[1])

Durch alle diese Ereignisse war die Rechtslage eine eigenartige geworden: Zar Nikolaus hatte nicht für seine Dynastie, sondern nur für sich und den Zarewitsch auf den Thron verzichtet. Die Frage der Nachfolgeschaft des Großfürsten Michael – der übrigens nach einem Romanowschen Hausgesetz gar nicht benannt werden konnte[2]) — war während des ganzen Jahres 1917 noch nicht geklärt, weil ja die zur Entscheidung berufene gesetzgebende Versammlung noch nicht zusammengetreten war. Da auch die Lage zunächst nicht auf dem Wege eines Staatsstreiches verändert wurde, die provisorische Regierung sich vielmehr stillschweigend mit ihr einverstanden erklärte, so haben wir es in dieser Zeit theoretisch nicht etwa mit einer Republik, sondern mit dem bisherigen Zarenreich mit erledigtem Thron zu tun.[3]) Die Kontinuität der Rechtsentwicklung war also bis dahin vollkommen gewahrt, worauf die Regierung übrigens auch einen gewissen Wert legte. Praktisch konnte sich dieser Zustand allerdings nur in geringem Maße auswirken, da es der provisorischen Regierung nur in seltenen Fällen gelang, ihren Anordnungen wirklich Gehör zu verschaffen.

Zweifelhaft wurde die Lage mit dem 14. September 1917, an dem die provisorische Regierung auf eine für einen so wichtigen Akt etwas merkwürdige Weise, nämlich durch eine einfache Regierungsverordnung[4]) die Republik proklamierte. Praktisch spielt die Frage, wie sich die Rechtslage nunmehr gestaltete, allerdings keine allzu große Rolle, da in dieser Zeit die Auflösung des Reiches schon so weit fortgeschritten war, daß, vor allem in den peripheren Gebieten des Reiches, von einem anarchischen Zustand eher, als von einer eigentlichen Staatsgewalt gesprochen werden kann. Die Gewalt ging vielmehr tatsächlich mehr und mehr auf die Arbeiter-, Soldaten- und Bauernräte über, deren Organisation sich mit erstaunlicher Schnelligkeit über den größten Teil des zerfallenden Reiches ausbreitete und von denen besonders der Petersburger Sowjet einen immer bestimmenderen Einfluß

[1]) G. S. 1917 — 344, 345.
[2]) Freytag-Loringhoven, Die Gesetzgebung der russischen Revolution, S. 17, 18.
[3]) So auch Freytag-Loringhoven, Die Gesetzgebung der russischen Revolution, S. 18, und Langhans, Vom Absolutismus zum Rätefreistaat, S. 36.
[4]) Veröffentlicht in der Zeitung „Retsch", Gg. 1917, Nr. 207.

ausübte. „Ganz Rußland bedeckte sich rasch mit einem Netz revolutionärer Organisationen, überall fanden Wahlen in die lokalen Körperschaften auf Grundlage eines äußerst demokratischen Wahlrechts statt, und diese Wahlen führten stets zu einer solch erdrückenden sozialistischen Mehrheit, wie sie die Geschichte der Parteien noch in keinem Land aufzuweisen gehabt hatte; es schien, daß ganz Rußland von einer gewaltigen demokratischen und sozialistischen Welle erfaßt sei.[5])

Die Zentralgewalt, die sich zwar immer mehr einschränkende „Fülle der Gewalt," stand also in dieser Zeit bei der provisorischen Regierung, denn der Dumaausschuß trat mehr und mehr zurück, während der Reichsrat schon seit März nicht mehr tagte und am 19. Oktober offiziell aufgelöst wurde.[6])

Die Regierung ging mit Eifer an den Erlaß von Gesetzen, die hier nur soweit gestreift seien, als sie für die weitere Entwicklung symptomatisch sind, und die zum größten Teil kaum durchgeführt wurden. Zunächst bemühte sie sich um die Ausgestaltung der Grundrechte und die Demokratisierung der Verwaltung, besonders auch der Selbstverwaltung.[7]) So wurden am 18. März die Geschäfte der Gouverneure den Vorsitzenden der Landschaftsämter übertragen, am 30. April die Miliz den Selbstverwaltungskörpern unterstellt, am 28. April bei den städtischen Selbstverwaltungskörpern das proportionale Wahlsystem eingeführt, am 3. Juni die bisher nur ständische Gemeindeverwaltung in eine allständische, kommunale umgewandelt und gleichzeitig das Wahlrecht neu geregelt. Am 22. Juni erfolgte eine umfassende Neuregelung der gesamten Selbstverwaltung, der immer weitergehende Rechte zuerkannt wurden.

All diese Gesetzgebungsarbeit zeigt deutlich, die immer stärker werdenden Dezentralisierungsbestrebungen, die ständig mehr um sich greifende Atomisierung des Reiches, welche sich zunächst allerdings fast durchweg noch im Rahmen des staatsrechtlichen Gefüges hielt. Erst nach der bolschewistischen Revolution trat die Bewegung auch über diesen Rahmen hinaus und wird damit zu einem völkerrechtlichen Problem. Vereinzelt finden wir allerdings auch schon vor dem Oktober 1917 Ausscheidungen aus dem Reichsverband. So erklärte sich Lettland am 13. März

[5]) Gawronski.
[6]) G. S. 1917 — 602, 1846.
[7]) Vgl. hiezu Freiherr von Freytag-Loringhoven, Die Gesetzgebung der russischen Revolution, Halle 1920, bes. S. 61 ff.

1917 für autonom,[8]) Transkaukasien löste sich vom Reiche los, während Polen schon unter dem zaristischen Regime durch eine deutsche und österreichisch-ungarische Kundgebung vom 5. November 1916 für unabhängig erklärt worden war. Die all' diesen Erscheinungen gegenüber angestellten Versuche der provisorischen Regierung, die Macht und das Ansehen der Zentralgewalt zu stärken, blieben im großen und ganzen erfolglos. So kamen die am 25. August aus Vertretern verschiedener, ständischer und wirtschaftlicher Gruppen einberufene „Staatskonferenz"[9]), zu welcher unter dem Druck der Sowjets nur Sozialisten berufen wurden, über fruchtloses Beraten nicht hinaus. Am 7. Oktober wurde ein „Vorparlament" (der einstweilige Rat der russischen Republik)[9]) einberufen, dessen Mitglieder durch verschiedene, von der Regierung benannte Parteien und Körperschaften gewählt wurden und das neben gutachtlichen Funktionen auch Initiativ- und Interpellationsrecht bekam. Doch konnte auch der einstweilige Rat nur mehr kurz und ergebnislos wirksam werden. Bevor noch die verfassunggebende Versammlung der jungen Republik zusammentreten konnte,[10]) war diese schon gestürzt. Die Macht rissen die Sowjets an sich als sie am 25. Oktober zu ihrem zweiten allrussischen Kongreß[11]) zusammentraten.

---

[8]) Langhans, a. a. O., S. 39.

[9]) Vgl. hiezu die Zeitung: Rußkija Wedomosti, Nr. 158, 211, 231.

[10]) Die Versammlung konnte sich am 18. Januar 1918 zwar noch konstituieren; da sich aber eine nichtbolschewistische Mehrheit ergab, die sich der neuen Regierung nicht fügen wollte, wurde sie am 20. Januar 1918 wieder aufgelöst. Damit war auch formell die Rechtskontinuität des neuen mit dem alten Regime abgebrochen.

[11]) Der erste Sowjet-Kongreß hatte schon im Juni 1917 stattgefunden.

Zweites Kapitel.

Staatsideen und Staatsprobleme im sowjetistischen System.

§ 4: Die Staatseigenschaft der Sowjet-Organisation.

Jede Darstellung der Struktur der Sowjetorganisation wird sich zunächst mit den Grundlagen des bolschewistischen Systems auseinanderzusetzen haben. Seine eigenartige Formation wird die Frage aufdrängen: haben wir es überhaupt mit einem „Staat" in unserem heutigen westlichen Sinn zu tun? — Bevor man an dieses Problem juristisch-induktiv herangeht, ist es notwendig, die Stellung der Schöpfer des Systems zu dieser Frage zu hören, die sie aber natürlich in erster Linie vom politischen Standpunkt aus beantworten werden. Das systematischste Werk, das uns hierüber vorliegt, ist das Buch Lenins „Staat und Revolution", das überhaupt für das Verständnis bolschewistischer Staatsideen von grundlegender Bedeutung ist. Lenin geht darin in erster Linie von den Lehren der Väter des Sozialismus, Marx und Engels, aus und versteht es, sie in genialster Weise zu interpretieren und den Bedürfnissen des modernen Revolutionismus, den veränderten politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen und Forderungen anzupassen.

Der Grundgedanke, den er dem Leser immer wieder und wieder einhämmert, ist der der ausbeuterischen Natur des bourgeoisen Klassenstaates. Wie notwendigerweise jeder Staat, sei auch dieser nur dazu da, um die Herrschaft einer Klasse über die andere, hier der Bourgeoisie über das Proletariat und die Ausbeutung der unterdrückten Klasse zu sichern. Es sei deshalb eine selbstverständliche Forderung, daß das Proletariat, durch seine Werktätigkeit allein dazu befähigt und berechtigt, die ausbeuterische Klasse depossediere und vernichte. Da sich diese, im Besitze aller Machtmittel, natürlich dagegen wehre, könne der Sturz der Bourgeoisie nicht etwa auf evolutionärem Wege er-

folgen, wie das die Sozialdemokratie wolle, sondern ausschließlich auf revolutionärem. Die gegebenen Führer hiezu seien, ihrer Organisation gemäß das Industrieproletariat. Habe das Proletariat einmal die Herrschaft erlangt, so beginne die neue Epoche des „absterbenden Staates." Dieser Begriff nun ist der Ausgangspunkt der ganzen Auffassung Lenins vom bolschewistischen Staate. Der Gedanke als solcher ist nicht neu, beherrscht vielmehr schon weitgehend die staatspolitischen Spekulationen bei Marx und Engels; so schreibt z. B. Engels in einer Broschüre mit dem Titel „Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft," auf die Lenin sich beruft. „Sobald es keine Gesellschaftsklasse mehr in der Unterdrückung zu halten gibt, sobald mit der Klassenherrschaft und dem in der bisherigen Anarchie der Produktion begründeten Kampf ums Einzeldasein auch die daraus entspringenden Kollisionen und Exzesse beseitigt sind, gibt es nichts mehr zu reprimieren, das eine besondere Repressionsgewalt, einen Staat, nötig machte. Der erste Akt, worin der Staat wirklich als Repräsentant der ganzen Gesellschaft auftritt, — die Besitzergreifung der Produktionsmittel im Namen der Gesellschaft — ist zugleich sein letzter selbständiger Akt als Staat. Das Eingreifen einer Staatsgewalt in gesellschaftliche Verhältnisse wird auf einem Gebiete nach dem andern überflüssig und schläft dann von selbst ein. An die Stelle der Regierung über Personen tritt die Verwaltung von Sachen und die Leitung von Produktionsprozessen, der Staat wird nicht „abgeschafft", er stirbt ab."[1] — Es soll also dem alles niederreißenden Sturm der proletarischen Revolution eine 2. Epoche folgen, in der noch kein Beharrungszustand erreicht ist, in der der proletarische „Zwischenstaat" Schritt für Schritt dem idealen kommunistischen Gemeinwesen zustrebt.

Wie lange nun aber diese Periode dauern soll, wie lange der Staat braucht, um „abzusterben," darüber ist man sich nicht im klaren. „Wir sind daher auch nur berechtigt, von einem unvermeidlichen Absterben des Staates zu sprechen unter Betonung der langen Dauer des Prozesses, sein Abhängigkeit vom Tempo der Entwicklung der höheren Phasen des Kommunismus unter völliger Offenlassung der Frage des Zeitpunktes oder der konkreten Formen des Absterbens, denn die Unterlage zur Ent-

---

[1]) Engels, Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft, S. 302.

scheidung dieser Frage ist nicht vorhanden."[2]) Die Betonung der unbestimmten Dauer dieser Uebergangszeit findet sich auch bei Radek[3]): „Da es sich also um politische Notwendigkeiten einer längeren Zeitspanne handelt, in der das Proletariat den Widerstand der Bourgeoisie zu brechen haben wird, so wäre es eine rein bürgerliche Heuchelei, diesen Zustand nicht in der Verfassung zu dokumentieren." „Es ergibt sich also," so sagt Lenin[4]) zusammenfassend, „daß nicht nur unter dem Kommunismus das bürgerliche Recht eine gewisse Zeit bestehen bleibt, sondern auch der bürgerliche Staat — ohne Bourgeoisie."

Zweifellos wollen also die Schöpfer des Bolschewismus einen „Staat", eine irgendwie geartete, zunächst sogar straffste Organisation des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die nach und nach von den Schlacken bourgeoiser Gedankengänge gereinigt und in das kommunistische Gemeinwesen übergeführt werden soll.

Sicherlich war es nicht ein bolschewistischem Denken völlig fernliegendes Gefühl für kontinuierliche geschichtliche Entwicklung, die zu einem solchen Programm führte, sondern nur das Uebergewicht nüchterner realpolitischer Erwägungen. Gerade in diesem Punkte war der Bolschewismus den anarchistischen Bestrebungen überlegen, aus denen heraus den Sowjets anfänglich eine gewisse Gegnerschaft erwuchs. Denn gerade in den russischen intellektuellrevolutionären Kreisen spielte der anarchische Gedanke eine große Rolle. So finden wir nach dem Umsturz da und dort Bestrebungen nach völliger Auflösung der staatlichen Ordnung und Beschränkung auf ein kommunales, zellenmäßiges Nebeneinander. Daß dieser Gedanke, der bei uns in Deutschland kaum je Boden fassen könnte, gerade in Rußland viel Anhänger fand, ist wieder ein Ausdruck des autarken letztlich unstaatlichen Wesens der russischen Psyche. Welche Kraft er besaß, erhellt aus der Auflösung des Reiches nach der Revolution in kleinste selbständige Teilchen, deren Entstehung nicht nur aus den rein tatsächlichen Gesichtspunkten mangelnder Zentralgewalt zu verstehen ist.

Die Sowjets traten diesen Bestrebungen mit aller Energie entgegen. Denn nicht nur der Weg, das Tempo trennen den heutigen Bolschewismus von diesen Tendenzen, sondern auch das letzte Ziel. Die Sowjets sprechen wohl vom absterbenden

---

[2]) Lenin, Staat und Revolution, S. 90.

[3]) Karl Radek, Das Programm der K.P.R. S. 11.

[4]) Lenin, a. a. O. S. 93.

Staat. Aber dieses Ziel ist nicht so zu verstehen, als solle eine Zeit der Organisationslosigkeit folgen. Der kollektive Gedanke im Bolschewismus, der uns in der Arbeit noch wiederholt beschäftigen wird, ist vielmehr seinem Wesen nach organisationsfreudig, organisationsbejahend. So kann die immer wiederholte Betonung des Gedankens vom absterbenden Staat bei den bolschewistischen Theoretikern nur bedeuten: der heutige proletarische, in seinem innersten Wesen dem westlichen Staat entgegengesetzt, ist immer noch ein „Staat". Das ideale kommunistische Gemeinwesen dagegen bleibt zwar Organisation, wird aber vom Staat zu bloßer Arbeitsgemeinschaft.

Geht man nun an das Problem mit juristischen Formulierungen heran, so muß gleich vorweggenommen werden, daß jede Subsumierung der heutigen sowjetistischen Organisationsform unter dem Staatsbegriff zum Scheitern verurteilt ist, wenn man diesen in seiner engsten Formulierung faßt, streng haftend an überkommene Gedankengänge. Die Sowjetorganisation wird sich vielmehr nur als Staat bezeichnen lassen, wenn man die Definition in ihrer weitesten Form faßt als die Summe aller Begriffsmerkmale der rechtlichen Gemeinschaftsform, welche der Jurist einerseits gegen andere öffentlich-rechtliche Gemeinwesen — etwa die Gemeinden — oder andererseits gegen sonstwie geartete Formen des menschlichen Zusammenlebens — etwa die Anarchie — abgrenzt. Der Staat in diesem Sinne ist also begrifflich vollkommen unabhängig von den Formen, in denen er sich im einzelnen ausdrückt.

Die Formulierungen der Staatsdefinitionen gehen in vielen Punkten auseinander und sind in diesem Zusammenhang nicht auf ihre Berechtigung zu prüfen. Die herrschende Lehre hat sich auf drei Grundmerkmale, das Staatsgebiet, das Staatsvolk und die ursprüngliche, unabgeleitete Staatsgewalt geeinigt.

Keine Schwierigkeiten bieten die Merkmale von Staatsgebiet und Staatsvolk. Sie seien deshalb nur gestreift, zumal neuerdings die Wesentlichkeit dieser Begriffsmerkmale mit ernstlichen Gründen bestritten wird.[5]) Jedenfalls ist natürlich das Vorhandensein beider auch in der Sowjetorganisation unbestritten.

Das Schwergewicht der Definition ruht vielmehr in dem

[5]) Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, S. 8. ff.

Begriff der „Herrschaftsgewalt," und hier liegen auch die Schwierigkeiten. Den modernen Definitionen ist das Merkmal der Rechtspersönlichkeit des Staates eigen, und gerade in diesem Punkt liegt hauptsächlichste Kontroverse zur bolschewistischen Ideologie. Nawiasky,[6]) formuliert den Staat als den „Träger des in einer (bestimmten) Rechtsordnung erscheinenden Willens" oder als „Rechtssubjekt, dessen Wille in einer bestimmten Rechtsordnung erscheint, oder die Person, deren Wille in einer individuellen Rechtsordnung zum Ausdruck kommt." Die bolschewistische Auffassung nun macht gerade die Schaffung eines rechtspersönlichen Staates, der dem einzelnen Rechtssubjekt „Staatsbürger" selbständig und rechtlich fremd gegenübersteht und ihm als Träger der einzig omnipotenten Herrschaftsgewalt gleichzeitig übergeordnet sei, der Bourgeoisie zum Vorwurf und sieht in diesem Punkt, indem sie sich zur Autokratie ebenso wie zur Demokratie im Gegensatz stellt, eine der wesentlichsten Aenderungen ihres neuen Staatsgedankens.

Der Schlüssel zur Lösung liegt wohl in der eigenartigen, vielleicht mehr empfundenen als ausgesprochenen Auffassung des Bolschewismus vom Kollektiv-Menschen, jener moles „Mensch", die, zusammengeschweißt in der Fabrik, in der Dorfgemeinde, im Sowjet, in der kommunistischen Zelle und dann weiter hinauf bis schließlich zur weltumspannenden Gemeinschaft der Werktätigen, alle zusammen als Glieder eines Ganzen erst volle Rechtspersönlichkeit sind; jener moles, zu der nur der „Werktätige" gehört, während alle anderen als Außenseiter, als Feinde, als Hassenswerte empfunden werden; jener moles, in der die verhältnismäßig kleine Schar der Kommunisten den Sauerteig, die auserlesenen Führer bilden soll, der kommunistische „Orden," wie de Vries sich ausdrückt. „Die Organisation ist die wichtigste Lebensbedingung der bolschewistischen Masse; in der Organisation erfüllt sich der von ihr geschaffene „kollektive" Mensch und erhält zugleich sein tiefstes Geschichtssanktuarium. So ist es natürlich, daß sich das ganze Streben und Sehnen der neu zu Macht gelangten Klasse im heutigen Rußland darnach richtet, diese Organisation zu befestigen und alles aus dem Wege zu schaffen, was ihr widerspricht.[7])

---

[6]) Nawiasky, a. a. O., S. 16 ff.

[7]) R. Fulöp, Miller, Der neue Homunkulus, in den „Münchner Neuesten Nachrichten," Februar 1928.

Und der Ausdruck dieser Organisation des Kollektivmenschen, ja man kann sagen, dieser Kollektivmensch selbst, ist die Sowjetordnung und der Sowjetstaat, der nun als solcher doch eine gewisse „Rechtspersönlichkeit" ist, Souveränität, ursprüngliche, von niemanden abgeleitete Herrschaftsgewalt hat. Der Unterschied zur heutigen demokratischen Staatsauffassung liegt also weniger im grifflichen: Hier wie dort ein Rechtssubjekt „Staat" als Träger der einzig autonomen Herrschaftsgewalt. Der Unterschied liegt vielmehr in der Deduktion: während auch die Demokratie das Volk als den „Träger der Herrschaftsgewalt" bezeichnet, ist es dort eigentlich nur das Element, auf welches diese Gewalt letztlich zurückgeht, und das die Willensformung des Staates bestimmt. Dieser aber besteht per se schon, ist durch den „Contrat social" als selbständiges Subjekt entstanden. Anders in der bolschewistischen Ideologie: sie kennt keinen „contrat social", sondern die Gesamtheit des Volkes, der kollektive Mensch, formt ständig seinen Staat, ist selbst als Ganzes Rechtssubjekt, Genossenschaft in einem neuen Sinn.

Eine solche Staatsauffassung ist im Grunde nicht neu. In der heutigen Formung entspringt sie der Auflehnung gegen den modernen demokratischen Staatsgedanken, für den man in seiner Geburtsstunde auf die Barrikaden gegangen war. Ob man dabei von letzter konsequenter Weiterentwicklung spricht oder von diametralem Gegensatz, ist schließlich belanglos. Die Auflösung des demokratischen Gedankens ging doppelt schnell in einem Land, dem die Demokratie nur aufgepropftes Reis war, das nie ganz Wurzel gefaßt hatte, die Formung neuer Staatsgedanken ging doppelt schnell bei einer Nation, welche nur eine Staatsform abschüttelte, die ihr nie inneres Erleben, die nicht aus ihrem Innersten heraus gewachsen war. Darum konnte und mußte Rußland an die Spitze dieser auflösenden Entwicklung treten, welche heute in zwei diametral entgegengesetzten Richtungen verläuft: Dem Gedanken an die Formung eines grundlegend neuen, organisch gegliederten, ehrfurchtsvoll an den Rhythmus der Geschichte anknüpfenden Staate einerseits und dem bolschewistischen Prinzip andererseits, das im Kult der mechanisierten Masse die kollektiven Gedankengänge — in denen sie beide Richtungen in etwa berühren — zu letzter Ausgestaltung bringen wollte. Elementare Revolution gegen den schrankenlosen Individualismus der letzten 150 Jahre bedeuten beide Tendenzen. Nur,

daß der Bolschewismus in schroffster Ablehnung aller organischen Gedankengänge der Tradition des konsequenten Rationalismus folgend — die einzige Tradition, mit welcher der Leninismus nicht gebrochen hat — die vom Individualismus zu Atomen zerstäubte Gesellschaft mechanistisch zu einem neuen Ganzen zusammenzuschweißen sucht. Der Gedanke aber, daß diese Ganzheit als solche kollektiver Träger der staatlichen Gewalt sei, ist hier zum ersten Mal in die Praxis umgesetzt und hat damit einen interessanten Beitrag zur Lösung des modernen Staatsproblems geliefert.

Diese Staatsidee wirkt sich naturgemäß auch auf die Auffassung vom Staatsgebiet aus. Die Gemeinschaft der Werktätigen umspannt letztlich die ganze Menschheit, und nur durch die bestehenden bourgeoisen Staaten wird sie tatsächlich noch daran gehindert. So soll auch das Hoheitsgebiet des Sowjetstaates letzten Endes die ganze Welt umfassen. Nawiasky schreibt bei Definierung des Staatsbegriffes:[8]) „Die theoretisch souveräne Grenzziehung hat nämlich tatsächlich nur insofern einen Wert, als die Organe des Staates auch wirklich in der Lage sind, den vom Staate geäußerten Willen zu vollstrecken. Hält man sich diese Gesichtspunkte vor Augen, so kommt man zu dem Ergebnis, daß die Staatsgrenze, im Grunde genommen, nicht die äußere Rechtsgrenze der Staatsgewalt, sondern die äußere Zuständigkeitsgrenze der regelmäßigen Staatsbehörden bedeutet." Beim bolschewistischen Staat erscheint dies besonders wichtig. Denn seine Gewalt, welche die Welt als Staatsgebiet begehrt, wird nur durch die tatsächlichen Machtmöglichkeiten in seine Schranken gewiesen. Die Grenzen der Sowjetunion sind also nicht die Rechtsgrenzen der Staatsgewalt, sondern nur die Schranken der Exekution dieser theoretisch weltumspannenden Macht. Alle Sowjet-Juristen betonen deshalb immer wieder die bewußte, auch in der Verfassung ausgedrückte Elastizität der Unionsgrenzen. So schreibt z. B. Trainin:[9]) „Noch ist es heute nur ein Verband Völker des ehemaligen russischen Reiches. Aber die Stunde ist nahe, da er zum Arbeitsverband der Völker der ganzen Welt werden wird, die sich vom Imperialismus befreit haben."
Ueber das historische Werden dieser Staatshoheit wird später zu sprechen sein, ebenso auch über die schwierige Frage, wo nun

[8]) Nawiasky, a. a. O., S. 11.

[9]) J. P. Trainin, Der Verband der sozialistischen Sowjet-Republiken, Hamburg, 1923, S. 169.

in dem vielstufigen Bau der Sowjet=Herrschaft eine ursprüngliche Gewalt zu suchen ist.

Aber eins muß hier noch erwähnt werden: die Konstruktion dieses neuen Staatsgedankens, den der Bolschewismus der heutigen westlichen Auffassung entgegengesetzt, und der in seiner ganzen Neuartigkeit und Fremdheit wohl eine der interessantesten Fragen in der ganzen Problematik bolschewistischen Denkens ist, kann nur gelten, wenn man der kommunistischen Ideologie folgt. Der Praxis ist es nicht gelungen, diese komplizierte und — wie nicht verkannt sei — von vielen ihrer Vertreter ideal gedachte Lösung staatlicher Probleme in das Leben umzusetzen, — wieweit bewußt oder unter dem Druck der Verhältnisse sei hier nicht entschieden. So sagt z. B. Alexejew,[10]) einer der ersten nichtbolschewistischen Bearbeiter neurussischen Staatsrechtes: „Man darf sagen, daß noch kein einziger historischer Versuch, ein Ideal zu verwirklichen, sich so prosaisch entwickelt hat, wie der Versuch der jüngsten Ausbreitung des Kommunismus in Rußland." Jedenfalls liegt die Lösung des Problems hier wesentlich klarer. Denn ist auch die Erforschung der tatsächlichen rechtlichen und politischen Verhältnisse im neuen Rußland noch längst nicht abgeschlossen, so läßt sich doch durch gegenseitiges Abwägen des zahlreich vorhandenen Materials einwandfrei festzustellen: In der Praxis eignet dem bolschewistischen Staat eine abstrakte Rechtspersönlichkeit, die darin von nicht bolschewistischen Ländern nur wenig abweicht. Im Gegenteil: Durch die Schaffung der Parteidiktatur, wie sie in der Geschichte kaum eine Parallele hat, ist eine Autokratie entstanden, die der heutige Westen höchstens in der Form des Faschismus kennt. „Wenn man von den innerhalb der Grenzen des Sowjetstaates tatsächlich niedergelegten Machtverhältnissen ausgeht, so sind diese ganz unbestreitbar auf der souveränen Staatsgewalt und somit auf politischer Macht aufgebaut" schreibt Alexejew[11]) und zitiert dann den Sowjet=Juristen Stutschka, der vom Sowjetkongreß sagt, „das im wahrsten Sinne des Wortes eine obrigkeitliche Macht."

Es wäre nicht uninteressant in diesem Zusammenhang die dominierende Stellung der kommunistischen Partei in diesem diktatorischen und autokratischen Staat, wie er sich uns in Wirklichkeit darstellt, klarzulegen, doch würde dies nicht in den Rahmen

[10]) Alexejew, Staatsverfassung, S. 90.
[11]) Alexejew, Staatsverfassung S. 20.

dieser staatsrechtlichen Skizze passen. Timaschew gibt in seinem Werk „Grundzüge des russischen Staatsrechts" einen klaren zusammenfassenden Ueberblick über diese Fragen, auf den hier verwiesen sei, und in dem er die Organisation der Partei zeichnet, sowie den Einfluß, den sie auf alle Teile des rechtlichen Lebens der Sowjetunion nimmt. Nur, wenn man sich immer wieder vergegenwärtigt, daß hinter aller bolschewistischen Staatsorganisation die überstaatliche Gewalt des „Politbüros" und der „Komintern" steht, daß alle Organe fast ausschließlich von Angehörigen der kommunistischen Partei besetzt sind, der gegenüber sie die Verantwortung tragen, daß die Fäden aller inneren und äußeren Politik im Politbüro zusammenlaufen, nur dann lassen sich die verhältnismäßig geringen Reibungen verstehen, mit denen eine so außerordentlich komplizierte Staatsorganisation arbeitet.

So sind wir schon bei Festlegung des Grundbegriffes des Sowjetstaates auf die beiden Wesenskomponenten des gegenwärtigen Systems gestoßen, die uns immer wieder im Widerstreit miteinander begegnen; einmal die auf dem Grundgedanken der klassen- und gliederungslosen Gemeinschaft, des kollektiven Menschen, beruhende Ideologie mit ihrer zentralisierenden Wirkung, welche zum großen Teil an der Realität des Lebens gescheitert ist, im Grundton aber überall noch mitschwingt. Zum andern die aus der Praxis geborene Tendenz rücksichtslosester Diktatur und Zusammenfassung unter der kommunistischen Führerschaft, die sich in der zentralisierenden Richtung des staatlichen Lebens äußert.

Nur aus diesem Antagonismus heraus läßt sich der Rechtszustand im neuen Rußland richtig verstehen. Aus einem mangelnden Verständnis für diese Tatsache sind viele unrichtige Urteile über den Sowjetstaat entstanden, da gerade sie es ist, welche die rechtliche Beurteilung unendlich erschwert.

Unabhängig aber von diesem Widerstreit haben wir die wichtige Grundlage für die weiteren Untersuchungen gewonnen, daß bolschewistische Theorie und Praxis uns in gleicher Weise eine Rechtsfigur darbieten, die wir auch nach unseren Definitionen als Staat, wenn auch ungewohnter Art bezeichnen müssen.

§ 5: Die Staatsform der Sowjetordnung.

Schon die letzten Ausführungen haben angedeutet, daß die Formen, in denen das staatliche Leben, die staatliche Or-

ganisation, der staatliche Wille sich äußert, gegenüber den demokratischen ganz grundlegende Wandlungen erfahren haben. Der absterbende Staat hat bewußt und betont neue Gestalt angenommen, der neue Gedanke mußte neue Formen erzeugen. Jeder objektive Leser der Werke der bolschewistischen Staatstheoretiker und mit ihnen wollen wir uns zunächst wieder beschäftigen wird bewundernd das Suchen nach Neuem und Besserem anerkennen müssen, kein objektiver Beschauer wird sich dem Eindruck entziehen können, den der fast dämonische Wille zur Durchsetzung der neu erkämpften Macht hinterläßt. Der stete Widerstreit zwischen theoretischen Grundsätzen und realpolitischer Notwendigkeit hat auch hier die Ideologien in manchen Punkten umgewandelt. Der neue „Summenmensch" hat die ihm zugedachte Mission noch nicht ganz erfaßt und erfüllt, es hat sich als notwendig erwiesen, ihm, von dessen Macht die Theorie spricht, einen „Vormund" zu setzen in Gestalt einer kleinen Gruppe, der kommunistischen Partei. Das ist eine Tatsache, über die auch die sowjetistische Literatur nicht hinwegkommt und die mehr oder minder offen vollkommen zugegeben wird.

„Auch in Westeuropa ist es nur eine kleine Schicht von Arbeitern, deren Gedanken bis zur selbständigen Tat reichen. Und diese Schicht wird, ebenso wie in Rußland, die große Masse führen müssen," schreibt Radek [1]) und Lenin [2]) zeichnet den Charakter des neuen Staates: „Wir sind keine Utopisten; wir „träumen" nicht davon, wie man plötzlich ohne jede Verwaltung, ohne jede Unterordnung auskommen könnte . . . aber unterzuordnen hat man sich dem bewaffneten Vortrupp aller Ausgebeuteten und Werktätigen dem Proletariat." Das Charakteristikum des bolschewistischen Staates ist also das grundsätzliche Brechen mit allen demokratischen Grundsätzen und ihre Ersetzung durch die autokratischste aller Staatsformen, die Diktatur. „Man vergißt nämlich immer, daß die Beseitigung des Staates auch die Beseitigung der Demokratie bedeutet und daß das Absterben des Staates auch das Absterben der Demokratie ist", schreibt Lenin [3]) und verweist dabei auf Marx, der schon am 5. Mai 1875 in einem Brief an Bracke schrieb: „Zwischen der kapitalistischen und kommunistischen Gesellschaft liegt die Periode der revolutio-

[1]) K. Radek, Das Programm der K.P.R. Zürich 1920.
[2]) Lenin, Staat und Revolution, S. 44.
[3]) Lenin, a. a. O., S. 75.

nären Umwandlung der einen in die andere. Der entspricht auch auch eine politische Uebergangsperiode, deren Staat nichts anderes sein kann als die revolutionäre Diktatur des Proletariats" und auf Engels, der schreibt:[1]) „Eine Revolution ist gewiß die autoritärste Sache, die es gibt, ein Akt, durch den ein Teil der Bevölkerung seinen Willen dem andern durch Flinten, Bajonette und Kanonen, alles das sehr autoritäre Mittel, aufzwingt. Und die Partei, die gesiegt hat, muß ihre Herrschaft durch den Schrecken, den ihre Waffen den Reaktionären einflößen, behaupten," und in einem Brief an Bebel, am 28. März 1875: „Da nun der Staat doch nur eine vorübergehende Einrichtung ist, deren man sich im Kampf, in der Revolution bedient, um seine Gegner gewaltsam niederzuhalten, so ist es purer Unsinn, vom freien Volksstaat zu sprechen. Solange das Proletariat den Staat noch gebraucht, gebraucht es ihn nicht im Interesse der Freiheit, sondern zur Niederhaltung seiner Gegner und sobald von Freiheit die Rede sein kann, hört der Staat als solcher auf zu bestehen."

Der neue Staat versucht also gar nicht eine Anlehnung an die heutigen demokratischen Grundsätze, er bekennt offen die die Diktatur als sein beherrschendes System. Damit sind auch alle Grundsätze gefallen, die das Wesen demokratischer Staatstheorien ausmachen, die den modernen westlichen Staatstheoretiker als unumgängliche Voraussetzung eines festgefügten dauerhaften „Volksstaates" erscheinen. Ein Vergleich der einschlägigen Artikel demokratischer und sowjetistischer Verfassungen lassen dies am deutlichsten hervortreten. Die Prototype beider Gruppen, die am unmittelbarsten aus den Gedankengängen der Väter der modernen Demokratie, Rousseau und Montesquieu entsprungene französische Constitution vom 24. Juli 1793 einerseits und die russische Verfassung vom 10. 7. 1918 (neugefaßt 1925) andererseits seien zum Vergleich herangezogen. Die Basis der französischen Constitution bildet die Proklamation der „Menschenrechte" und der „natürlichen Freiheit" im Sinne Rousseaus und, aus ihnen erwachsen, die dem einzelnen Bürger zustehenden Rechte, die nicht weniger als 35 Artikel der constitution umfassen. Sie proklamiert: die Unverletzlichkeit von Person, Wohnung, Eigentum, die Gleichheit vor Gesetz und Richter sowie bezüglich Amtsfähigkeit und Steuern; sie erklärt die freie Verfügung über das Eigentum, die freie Religionsausübung, die freie

[1]) zitiert bei Lenin, a. a. O. S. 57.

Meinungsäußerung, besonders Pressefreiheit, die Freiheit vom Unterricht und Wissenschaft, Gewerbefreiheit, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, Petitions- und Beschwerderecht, sogar Recht auf Widerstand gegen eine übergriffige Staatsgewalt. Die Revolution von 1789 hatte diese Freiheiten als die primärsten Menschenrechte gefeiert. Die proletarische Revolution stempelte sie als bürgerliche Vorurteile: im bourgeoisen Staat nur Werkzeuge in der Hand der Bourgeoisie, im proletarischen Staat überflüssige Beschränkungen.

So ist von diesen ganzen „Menschenrechten" in der russischen Verfassung so gut wie nichts übrig geblieben. Soweit sie überhaupt aufgenommen wurden, sind sie in dem Art. 4 ff. der russischen Verfassung enthalten. Typisch für alle diese Artikel ist, daß sie durchweg beginnen mit den Worten: Um den Werktätigen . . . zu gewährleisten. Die wenigen bestehenden Grundrechte sind also nur dem Proletariat gewährt, während den übrigen Staatsangehörigen irgendwie geartete Rechte fehlen. Auch aus dieser Regelung spricht also wieder die unbedingt konsequente Durchführung der bolschewistischen Klassenidee.

Im Einzelnen sind die Grundrechte der Werktätigen: Gewissensfreiheit, bestehend aus dem Grundsatz der Trennung der Kirche von Staat und Schule und Freiheit religiöser und gegenreligiöser Propaganda, freie Meinungsäußerung durch Loslösung der Presse vom Kapital und ihre Uebergabe an das Proletariat unter Zustehung freier Verbreitungsmöglichkeit; Versammlungsfreiheit, Vereinsfreiheit unter materieller und sonstiger Hilfeleistung zu Zusammenschluß und Organisation; Bildungsfreiheit durch Proklamierung unentgeltlicher Bildungsmöglichkeit. Die Grundrechte erscheinen in dieser Formulierung weniger als selbstgesetzte Schranken der Staatsgewalt, sondern vielmehr als Programmpunkte oder etwa als Richtlinien für die Betätigung der Staatsorgane, denen der oberste Grundsatz sowjetistischer Staatspraxis, das „sozialistische Rechtsbewußtsein" unbedingt vorzugehen hat.

Inwieweit sie deshalb in Wirklichkeit durchgeführt wurden, ist eine Frage, die nicht skeptisch genug beantwortet werden kann. Unter die Forderungen des sozialistischen Rechtsbewußtseins lassen sich alle Durchbrechungen der Grundrechte subsumieren, wie es ja auch in der Praxis ständig geschehen ist und geschieht, eine Tatsache, die von bolschewistischer Seite nie bestritten wird.

Diesen Rechten stehen eine Reihe von Pflichten gegenüber, so besonders die Arbeitspflicht, geformt in die Losung: „Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen", und die allgemeine Wehrpflicht zur „Verteidigung des sozialistischen Vaterlandes" mit bewaffneter Hand, eine Pflicht, die zugleich als „Ehrenrecht" bezeichnet wird, das nur dem Werktätigen zusteht, während den übrigen „Elementen" andere Militärpflichten auferlegt werden. Es folgt noch die Proklamierung des allgemeinen Asylrechts für politische und religiöse Verbrecher und — „von der Gemeinschaft der Werktätigen aller Völker ausgehend" – die Erklärung der grundsätzlichen Gleichstellung der in Rußland arbeitenden ausländischen Proletarier mit den russischen.

Die Beschränkung aller Rechte auf die Werktätigen und die Entrechtung aller übrigen wird dann ausdrücklich in Art. 14 der russischen Verfassung proklamiert: „Von den Interessen der Arbeitenden geleitet, entzieht die R.S.F.S.R. einzelnen Personen und einzelnen Gruppen die Rechte, welche sie zum Schaden der Interessen der sozialistischen Revolution genießen." Am typischsten tritt die Rechtsungleichheit im sowjetistischen Wahlrecht zu Tage, das in den Artikeln 68 und 69 geregelt ist. Eigenartig erscheint dabei eine zunächst positive Aufzählung der Wahlberechtigten und dann eine negative Liste derer, denen das Wahlrecht entzogen ist. Die beiden Artikel spiegeln, ebenso wie alle übrigen Verfassungsbestimmungen, die Hast und juristische Ungenauigkeit wider, mit der die Verfassung vom 10. Juli 1918 formuliert ist. Aus einem gewissen Beharrungsvermögen heraus, das dem ganzen neurussischen Verfassungsrecht eignet, hat auch die Neufassung von 1925 daran nur wenig verbessert. Vom 18. Lebensjahr an haben aktives und passives Wahlrecht:

a) alle, welche ihren Lebensunterhalt durch produktive und gemeinnützige Arbeit erlangen, ebenso Personen, die häusliche Wirtschaft verrichten, die den ersteren die Möglichkeit produktiver Arbeit schaffen;

b) die Soldaten und Matrosen der roten Arbeiter- und Bauernarmee und Flotte;

c) die zu der in den Punkten a) und b) dieses Artikels bezeichneten Kategorie gehörenden Bürger, die irgendwie ihre Arbeitsfähigkeit verloren haben.

Dieser positiven Aufzählung entspricht eine negative im § 69;

die darin genannten Personen haben kein Wahlrecht, auch wenn sie sonst zu den Gruppen des § 68 gehören;

a) Personen, die Lohnarbeiter zum Zwecke der Gewinnerzielung beschäftigen;

b) Personen, die nicht vom Arbeitseinkommen leben, sondern von Kapitalzinsen, Einkünften von Unternehmungen und Vermögen usw.;

c) Privathändler, Handels- und kaufmännische Vermittler;

d) Mönche und geistliche Diener religiöser Kulten aller Konfessionen und Sekten, für die diese Beschäftigung einen Beruf darstellt;

e) Angestellte und Agenten der früheren Polizei, des besonderen Gendarmeriekorps und der Schutzabteilungen, Mitglieder des früher in Rußland regierenden Hauses, sowie Personen, die die Tätigkeit der Polizei, der Gendarmerie und der Strafonorgane geleitet haben;

f) Personen, die im vorgeschriebenen Verfahren für geisteskrank oder wahnsinnig erklärt werden;

g) Personen, die wegen gewinnsüchtiger und ehrenrühriger Verbrechen auf eine durch Gesetz und Urteil bestimmte Dauer verurteilt sind.

Wir sehen also in einer Linie neben den auch in bürgerlichen Staaten Entrechteten, Verbrechern und Geisteskranken, eine Reihe von Personen, denen wegen ihres früheren Berufes oder ihrer „ausbeuterischen Tätigkeit" die Qualität des vollen Staatsbürgers entzogen ist. Da nun diese Gruppen, wohl absichtlich, ungenau bezeichnet sind, und damit dem freien Ermessen der einschlägigen Behörden weitester Spielraum bleibt, wen sie für politisch so zuverlässig halten, daß er die vollen staatsbürgerlichen Rechte genießen kann, so ist damit der diktatorischen Charakter des Staates besonders betont. „Bei der Auslegung des genannten Artikels darf man nicht ausschließlich mit juristischen Begriffen operieren und den Klasseninhalt derselben außer Acht lassen; und da die Existenz der Klasse der Ausbeuter mit dem proletarischen Umsturz nicht aufhört, so müssen die Mitglieder der früheren Bourgeoisie noch heute dem politischen Leben ferngehalten werden."[5])

---

[5]) V. K. des Innern, Beloborodow in V. S. 1924, Nr. 5, S. 10, vgl. auch Wahlinstruktion vom 18. VIII. 1924.

Es soll ja auch bewußt ein starker Trennungsstrich gezogen werden gegenüber dem parlamentarisch-demokratischen Staat des modernen Westens. Die Wahlen, die im obigen Paragraphen auf einen, wenn auch großen Ausschnitt der Staatsbürgerschaft beschränkt werden, sollen ja gar nicht Wahlen zu einem „Parlament" sein, vielmehr nur die Ausdrucksform des kollektiven Menschen, die Form, in der er seinen Willen kundtut: Zu dieser Gemeinschaft aber, die sich nach oben pyramidal fortsetzt, gehört eben nur das „werktätige Proletariat." „Der käufliche und versumpfte Parlamentarismus der bürgerlichen Gesellschaft wird von den Kommunen durch Körperschaften ersetzt, in denen die Freiheit des Urteils und der Prüfung nicht zum Betrug ausartet, denn die Parlamentarier müssen selbst arbeiten, selbst ihre Gesetze ausführen, selbst prüfen, was sie verwirklichen, selbst vor ihren Wählern die unmittelbare Verantwortung tragen. Die Vertretungskörperschaften bleiben, aber ein Parlamentarismus als besonderes System, als Trennung zwischen gesetzgebender und vollziehender Arbeit, als Vorzugsstellung für Parlamentarier besteht hier nicht."

Und damit ist Lenin einen konsequenten Schritt weitergegangen. Der „Rechtsstaat" im modernen Sinn ist im Sowjetsystem verschwunden. Charakteristisch für ihn ist die Gewährung der Grundrechte: diese sind im Sowjetstaat auf ein Mindestmaß zusammengeschrumpft und auch ihre Rudimente können nicht in Betracht kommen, da dem Staatsbürger die Macht fehlt, sie der souveränen Gewalt gegenüber durchzusetzen, indem der Staat sich selbst unterwirft. Charakteristisch ist weiter die grundsätzliche Gleichstellung der Staatsbürger: der Sowjetstaat kennt diese Gleichstellung nicht. So war es konsequent auch mit einem weiteren grundlegenden Merkmal des modernen Rechtsstaates zu brechen und an seine Stelle den Zustand zu setzen, der typisch ist für jede autokratische Regierungsform, sei es nun die Diktatur oder die absolute Monarchie früherer Zeiten, der aber auch für den kollektiven Staat eine Selbstverständlichkeit ist: die Vereinigung der drei Gewalten in einer Hand.

Was John Locke in seinen „Tou treatises of Goverment" 1689 zuerst gefordert hatte, und was dann Montesquieu im „De l'Esprit des lois" 1748 konsequent ausgebaut und in die Worte formuliert hat: Tout serait perdu, si le meme homme ou le meme corps des principaux exercaient ces trois pouvoirs"

wurde hier zum erstenmal wieder bewußt und konsequent durchbrochen. Dasselbe also, was die französische Revolution im Namen der Freiheit gefordert hatte, wurde vom Bolschewismus im Namen der Revolution verworfen. „Eine Klassendiktatur ist mit einer Teilung der Gewalt unvereinbar. Indem sie allein das Klasseninteresse verteidigt, bemüht sich die Diktatur um keinerlei Gegenüberstellung der verschiedenen Gewalten gegeneinander zum Zweck ihrer Einengung und Begrenzung."[6])

Im Sowjetstaat ist Legislative und Exekutive nicht nur in einer Hand vereinigt, sondern der Begriff des Gesetzes im formellen Sinn ist in seiner scharfen Abgrenzung überhaupt verloren gegangen. Zahlreiche sowjetistische[7]) und nicht-sowjetistische Juristen[8]) haben sich schon vergeblich bemüht, aus der Fülle der Publikationen der Sowjetorgane auszuscheiden, welchen die Bedeutung formeller Gesetze zusteht und welchen nicht. Wir finden eine ganze Reihe verschiedener Bezeichnungen für diese Veröffentlichungen, so besonders Dekret, dann Verfügung, Erlaß, Verordnung, sogar Gesetz. Es wäre naheliegend, diesen Bezeichnungen verschiedene juristische Bedeutungen zuzumessen. Prüft man aber die einzelnen unter diesen Bezeichnungen erlassenen Staatsakte, so kommt man zu dem Ergebnis, daß solche jeglicher Wichtigkeit, jeglichen Inhalts und jeglicher Bestandsgarantie unter all diesen Bezeichnungen erlassen sind, sodaß also aus diesen rechtliche Qualifikationen nicht entnommen werden können. Ein weiteres naheliegendes Unterscheidungsmerkmal wäre das nach den erlassenden Organen. Doch auch hier dieselbe Schwierigkeit: Jedes der in Betracht kommenden Organe: Sowjet-Kongreß, Z.V.A., Präsidium des Z.V.A., Rat der V.K. sowie die entsprechenden Organe der unteren Behörden erlassen alle diese verschiedenen staatlichen Willensäußerungen im gleichen Maße.

Eine gewisse Bestandsgarantie im Sinne unserer westlichen Gesetze eignet vielmehr nur den Verfassungen. Nach Art. 16 der allrussischen Verfassung von 1925 gehört die Festsetzung, Ergänzung und Aenderung der Grundlagen der Verfassung zur ausschließlichen Zuständigkeit des Sowjet-Kongresses. Diese beschränkt sich aber nur auf die G r u n d l a g e n der Verfassung, während

[6]) Gurvic, Grundzüge der Sowjetverfassung, S. 119.

[7]) So Stutschka, Gurvic, Jelistratow.

[8]) So Alexejew, Timaschew, vgl. zum Folgenden deren Artikel „Rechtsbildung und Rechtsverwirklichung" in „Das Recht Sowjet-Rußlands" S. 2 ff.

einzelne Aenderungen mit sofortiger Rechtskraft auch von anderen Organen, also etwa durch Dekret des Rates der V.K. vorgenommen werden können. Dies ist auch öfters geschehen, so wiederholte Aenderungen des Wahlrechtes und die Aenderung des Artikels 19 durch Dekret vom 28. 9. 1922.[9]) Das Recht der „endgültigen Bestätigung" durch den Rätekongreß bedeutet demgegenüber nur ein Wiederaufhebungsrecht, da die Aenderungen ja bis dahin in Kraft bleiben. Die in Art. 17 und 18 aufgeführte Zuständigkeit des allrussischen Rätekongresses und des Z.V.A. ist in ausdrücklichen Gegensatz gestellt zur ausschließlichen Zuständigkeit des Artikels 16. Es können also auf den in Artikel 17 aufgezählten Gebieten auch das Präsidium des Z.V.A. und der Rat der V.K. Dekrete mit sofortiger Rechtskraft erlassen, was tatsächlich auch ständig geschieht.

Dieser Vereinigung der Gewalten entsprechend, fehlt natürlich im russischen Verfassungsrecht auch jede Sicherung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, jede festumschriebene gesetzliche Delegation an administrative Organe und — selbstverständlich — jeder irgend ausgebaute verwaltungsrechtlichem Schutz. Das russische Recht charakterisiert sich vielmehr durch eine vollkommen fluktuierende Grenzziehung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung, fehlende Bestandsgarantie der Staatsakte, die etwa unseren Gesetzen in materiellem Sinne entsprechen, Fehlen aller Gesetze im formellen Sinne und jeder scharfen Kompetenzabgrenzung zwischen den einzelnen Staatsbehörden. Dieses auf der Grundidee des Bolschewismus basierende System hat offenbar in der Praxis auch nach Anschauung kommunistischer Kreise zu erheblichen Schwierigkeiten geführt und so finden wir in der Bundesverfassung vom 6. Juli 1923 erstmals die Festlegung eines Legislaturganges: Vorlage der Gesetzesentwürfe an den Bundesrat und Nationalitätenrat, die nun nach Art eines Zweikammerparlaments übereinstimmend beschließen müssen, worauf die Gesetze „im Namen des Z.V.A." veröffentlicht werden. Für Meinungsverschiedenheiten ist ein Schlichtungsausschuß vorgesehen, eventuell eine gemeinsame Sitzung der beiden Kammern, schließlich Vorlage an den Sowjet-Kongreß.

Dem Z.V.A. unbedingt vorgelegt und somit diesem Legislaturgang unterworfen, müssen alle Dekrete und Verordnungen

[9]) Alexejew und Timaschew, Rechtsbildung und Rechtsverwirklichung in „Das Recht Sowjetrußlands" Tübingen 1925, S. 6.

werden, „die die allgemeinen Normen des politischen und wirtschaftlichen Lebens der Union bestimmen, und auch jene, die die Praxis der Staatsorgane der Union ändern." (Artikel 18.) Die Unionsverfassung hat somit eine starke Rückentwicklung in der Richtung zur Gewaltenteilung gebracht. Denn die zitierte Bestimmung bedeutet die Schaffung einer Institution, die einem Gesetz in formellem Sinn sehr nahekommt, ebenso wie die Stellung des Rates der V.K. der Union sich der eines demokratischen Ministerrates erheblich nähert. Es bleibt aber immer noch ein wesentlicher Unterschied gegenüber der Gewaltenteilung: Artikel 18 Unionsverfassung sieht die obligatorische Vorlage an den Z.V.A. „Zur Beratung und Bestätigung" vor. Erlassen können also die betreffenden Vorschriften auch von anderen Organen werden und zwar mit sofortiger Rechtskraft, sofern sie nur später dem Z.V.A. zur Bestätigung vorgelegt werden.

Eine weitere Folge der Gewaltenvereinigung ist eine erheblich geringere Bindung der Staatsorgane an die gesetzlichen Bestimmungen, als sie die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung im demokratischen Staat fordert. Charakteristisch ist hier für eine Aeusserung Stutschkas: „die Sowjetgesetze sind nur technische Instruktionen, in denen nur die allgemeinsten Stellen verbindlich sind." [10]) Und Slawins „Die revolutionäre Gesetzlichkeit besteht darin, daß unsere Gesetze genau und geschickt ins Leben umgesetzt werden und zwar derart, daß sie zusammenfallen mit den Forderungen des revolutionären Gewissens und den Klasseninteressen des Proletariats im Ganzen." [11])

Ebensowenig sind auch die Gerichte streng gebunden. So ist die Anwendung des Z.G.B. in § 1 abhängig gemacht von seinem Uebereinstimmen mit der sozialwirtschaftlichen Bedeutung, das G.V.G. nur anwendbar, soweit es seinem Ziele dient, die Ergebnisse der proletarischen Revolution sicherzustellen, und schließlich ist im St.G.B. mit der immer wiederholten Betonung des Klassencharakters dasselbe erreicht: nämlich „Sicherheitsventile" zu schaffen für die Annullierung der Gesetzesbestimmungen in unangenehmen Fällen." [12])

Die Grenzen zwischen Rechtssetzung und Verwaltung einer

[10]) Die revolutionäre Rolle des Rechts und des Staates, Moskau 1921, S. 89.

[11]) E. S. J. 1922, Nr. 41, S. 2, zitiert bei Alexejew und Timaschew, a. a. O., S. 12.

[12]) Alexejew und Timaschew; a. a. O. S. 13.

seits und Rechtsprechung andererseits sind etwas schärfer gezogen, doch ist auch hier nicht so deutlich geschieden wie in den westlichen Staaten. Am klarsten tritt die Verwischung in der obersten Instanz in Erscheinung beim „Obersten Gericht der U.S.S.R." Dieses, dem Z.V.A. der Union, also einem Verwaltungs- und Gesetzgebungsorgan, angegliedert, hat nach Art. 43 Unionsverfassung folgende Zuständigkeiten:

a) Erläuternde Auslegung der Bundesgesetzgebung gegenüber den obersten Republikgerichten;

b) Prüfung der Verordnungen, Beschlüsse und Urteile der obersten Gerichte der einzelnen Unionsrepubliken, und Berufung gegen diese beim Z.V.A. der U.S.S.R. auf Veranlassung des Staatsanwaltes des obersten Gerichts der U.S.S.R., wenn diese Verordnungen der Bundesgesetzgebung widersprechen oder wenn sie die Interessen anderer Republiken verletzen;

c) Fassung von Beschlüssen auf Veranlassung des Z.V.A. der U.S.S.R. über die Gesetzmäßigkeit dieser oder jener Verordnungen der Unionsrepubliken aus dem Gesichtspunkte der Verfassung;

d) Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten zwischen den Unionsrepubliken;

e) Prüfung der Anklagen gegen die obersten Funktionäre des Bundes bei Amtsvergehen.

Das oberste Gericht besteht in seiner Vollsitzung aus 15 Mitgliedern, die sich aus den Vorsitzenden der obersten Republikgerichte und einem Vertreter der G.P.U. zusammensetzen, während der Vorsitzende, sein Stellvertreter und die übrigen sieben Mitglieder vom Präsidium des Bundes Z.V.A. ernannt werden. Es darf also ein von einem V e r w a l t u n g s o r g a n ernanntes Gericht die höchstrichterlichen Entscheidungen der Einzelrepubliken prüfen und sogar gegen sie Widerspruch erheben. Dazu kommt, daß der vom Präsidium des Unions Z.V.A. ernannte Staatsanwalt beim Obersten Gericht gegen die höchstrichterlichen Entscheidungen Einspruchsrecht zum Präsidium hat. Das letztinstanzielle Aufsichtsrecht über die obersten Gerichte hat also eine höchste Verwaltungsbehörde.

Ihrem Wesen nach ausnahmerechtlicher Natur ist außerdem die G.P.U. ein Organ, „zum Zwecke der Vereinigung der revolutionären Anstrengungen der Unionsrepubliken bei der Be-

kämpfung politischer und wirtschaftlicher Contrerevolution, der Spionage und des Bandenwesens," das mit nicht näher verfassungsrechtlich umschriebenen, aber seiner Natur nach weitgehenden Vollmachten ausgestattet, Verwaltungs- und Jurisdiktionsbefugnisse in sich vereinigt.

Diese kurze Gegenüberstellung der Kernpunkte, in denen sich demokratische und sowjetistische Staatsauffassung gedanklich, wesenhaft gegenüberstehen, zeigt schon, daß wir es mit etwas grundsätzlich Neuem zu tun haben, mit einem Symptom moderner Demokratie-Müdigkeit. Keine der staatstheoretischen Forderungen des demokratischen Westens sind übernommen. Aber die Demokratie ist nicht überwunden durch organisch Gewachsenes, sondern durch harten Bruch. Die Rechtsgeschichte hat ein solches Experiment an 140 Millionen Menschen noch nicht erlebt. Zwar neu sind nicht die Symptome der Diktatur; die Rechtsgeschichte kennt sie in gleicher Weise aus vordemokratischer Zeit: Vereinigung von Rechtsetzung, Verwaltung und Rechtsprechung, fehlende Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Beschränkung der staatsbürgerlichen Rechte auf ein Mindestmaß und ihre praktische Bedeutungslosigkeit durch die fehlende Unterwerfung der Staatsgewalt unter ihre eigene Rechtsordnung, Rechtsungleichheit zwischen verschiedenen Gruppen der Bevölkerung. Das alles ist nicht neu. Neu ist es nur unserer Zeit, neu ist es besonders in Verbindung mit dem Massengedanken. Die Geschichte kannte die Diktatur des Einzelnen, die Diktatur einer kleinen Gruppe. Die russische Revolution hat den Gedanken der Diktatur des Summenmenschen hinzugefügt, eines unfaßbaren molluskenhaften, seinerselbst nicht bewußten Etwas, der mechanisierten Masse. Das mangelnde Ichbewußtsein dieser moles, ihr mangelnder Staatswille, ihr Bedürfnis nach einem Vormund ließ die dem neurussischen Staatsgebilde charakteristische Synthese der neuen Gedanken mit oligarchischen Formen erstehen. Und auf den daraus erwachsenen — hier nur kurz als Grundlage skizzierten — Formgedanken und Formwillen baut sich das ganze Gebäude der rechtlichen Struktur des Sowjetreiches auf, ist nur daraus zu verstehen.

So ist nun die Grundlage zur Lösung der Frage geschaffen: wer ist in der vertikalen Gliederung des Reiches Träger der Staatsgewalt oder der Staatsgewalten, wie ist ihre Stellung untereinander und nach außen?

Drittes Kapitel.

Die Gliederung der nichtautonomen Reichsteile.

Die Gliederung der U.S.S.R. ist durch keinerlei historischen und traditionellen Ballast beschwert. Jeder Umbau eines Staates, selbst ein durch eine Revolution veranlaßter, ist durch das natürliche konservative Beharrungsvermögen des Menschen bestimmt und begrenzt. Man denke an die relativ geringen staatlichen Umformungen durch alle bisherigen Revolutionen. Der Bolschewismus hat sich über dieses dem Menschen innewohnende Bedürfnis nach organischer Entwicklung hinweggesetzt. Er ist damit zum größten doktrinären Experiment der Weltgeschichte geworden. Auf dem Trümmerfeld des zerschlagenen Zarenreiches hat er ein sorgsam vorher ausgeklügeltes, nicht ein organisch gewachsenes und erlebtes System aufgebaut, wie ein Architekt seinen Neubau. Die Genialität dieses Architektenentwurfes sei damit nicht geleugnet. Auch der Gegner wird ihn bewundernd anerkennen müssen. Ja, er wird sich darüber hinaus zu überlegen haben, ob nicht dieser oder jener Formgedanke auch andererorts befruchtend wirken kann, wenn er seiner doktrinären Starrheit entkleidet ist.

Die ganze Gliederung, wie sie in diesem Kapitel umrissen werden soll, trägt den Stempel dieser Starrheit. Die staatliche Organisation ist gewissermaßen auf eine mathematische Formel gebracht, die vielleicht durch ihre Einfachheit besticht und doch aus demselben Grunde kalt läßt, vom Geruch technischer Laboratoriumsarbeit umweht ist.

Der Aufbau der U. S.S.R. ist ein vollkommen ebenmäßiger. Die einzelnen Stufen sind von unten nach oben: die Dorf- bezw. Stadtsowjets, die Bezirks- (Wolost) Sowjet-Kongresse, die Kreis-Sowjet-Kongresse, der allrussische (bezw. ukrainische, weiß-russische, transkaukasische, uzbekische und turkmenische) Sowjet-Kongreß, jeweils mit den entsprechenden Exekutivorganen. An Stelle der Gubernial-Kongresse treten, den Einzelrepubliken unmittelbar ange-

gliedert, verschiedentlich autonome Gebietskörperschaften, die sogenannten autonomen Republiken und autonomen Gebiete, besonders im Gebiet der R.S.F.S.R. Von dieser generellen Gliederung bestehen da und dort kleinere Abweichungen, so z. B. in Transkaukasien, das seinerseits wieder eine Union bildet, bestehend aus drei Einzelrepubliken.

Zunächst wird als die unmittelbarste und einfachste Gliederung die Skala: Dorf-, (Stadt-)Sowjet-, Wolost-Sowjet-Kongreß, Kreis-Sowjet-Kongreß, Gubernial-Sowjet-Kongreß, zentraler Republik-Sowjet-Kongreß zu behandeln sein. Wir gehen hiebei von den Verhältnissen in der R.S.F.S.R. aus, wie sie in der Verfassung niedergelegt sind, die, ursprünglich vom 10. Juli 1918, nach Gründung der Union am 11. 5. 1925 eine Neufassung erlebt hat. Die Verhältnisse in den fünf anderen Republiken sind vollkommen entsprechend geregelt und in den betreffenden Republikverfassungen niedergelegt, die sich mit ganz geringen Abweichungen an das russische Grundgesetz anlehnen; so die weißrussische Verfassung vom 4. 2. 1919 (revidiert am 17. 12. 1920), die ukrainische vom 18. 3. 1919, die transkaukasische vom 13. 12. 1922 (verkündet am 16. 1. 1923).

§ 6: Die Dorf- und Stadt-Sowjet.

Die Grundzelle des Systems ist in der bolschewistischen Theorie der Dorf- bezw. Stadt-Sowjet. Auf ihm als der natürlichsten Zusammenfassung der Gemeinschaft der Werktätigen baut sich das ganze System auf. So ist auch der örtliche Sowjet das einzige Organ des bolschewistischen Verwaltungsaufbaus, das aus unmittelbaren Wahlen der Bevölkerung hervorgeht. Der Dorf-Sowjet[1]) wird gebildet in den Landgemeinden (Dörfern, Siedelungen, Kosakendörfern, Kleinstädten mit weniger als 10 000 Einwohnern, Aulen, Chutoren usw.) und zwar je ein Deputierter auf 100 Einwohner, jedoch mindestens drei, höchstens hundert. Dörfer unter 300 Einwohnern wählen grundsätzlich keinen eigenen Sowjet, sondern vereinigen sich hiezu mit benachbarten Ortschaften. Der Gubernial- bezw. Gebiets-Sowjet kann jedoch hievon Ausnahmen genehmigen, sofern die benachbarten Ortschaften mehr als zehn Kilometer voneinander entfernt liegen.

Das Wahlrecht zu den Sowjets wurde oben schon gestreift.

[1]) Vgl. zum Folgenden: Verfassung der R.S.F.S.R. Art. 60 ff., und Dorfsowjetdekret von 1924 G. S. 1924 — 82.

Auch der Wahlmodus weicht ganz erheblich von den westlichen Gepflogenheiten ab. So ist besonders keinerlei geheime Wahl vorgesehen, auch braucht das Stattfinden der Wahl erst drei Tage vorher bekanntgegeben zu werden. Sitzungen finden mindestens vierzehntägig statt, die Wahlperiode ist ein Jahr. V.A., wie in den höheren Stufen der Verwaltung, sind grundsätzlich nicht vorgesehen. Nur, wo besondere Verhältnisse (sehr große Ortschaften) es gebieten, können sie errichtet werden. Die Geschäfte führt ein vom Sowjet gewählter Vorsitzender.

Die Zuständigkeit des Dorfsowjets ist ebenso wie die aller übergeordneten Kongresse und V.A. zusammenfassend und ziemlich kurz in Artikel 64 der Verfassung aufgezählt. Sie umfaßt:

a) die Ergreifung von Maßnahmen zur Hebung der Kultur und Wirtschaftlichkeit im betreffenden Gebiet;

b) die Aufstellung und Bestätigung der örtlichen Budgets;

c) die Ausführung der Beschlüsse der betreffenden höheren Organe der Rätegewalt;

d) die Entscheidung der Fragen, die für das betreffende Gebiet örtliche Bedeutung haben;

e) die Vereinigung der Rätetätigkeit im Bereich des betreffenden Gebietes;

f) die Sicherung im Bereiche des betreffenden Gebietes der revolutionären Gesetzmäßigkeit und den Schutz der staatlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit;

g) die Beurteilung von Fragen allgemein staatlicher Bedeutung nach eigenem Ermessen sowie auf Vorschlag der höherstehenden V.A.

Diese allgemein gehaltene Aufstellung ist in den Dekreten über die Sowjets bezw. Sowjetkongresse der einzelnen Stufen ergänzt. Für die Dorfsowjets im Dorfsowjetdekret von 1924, das eine Fülle von Funktionen enthält auf allen oben aufgezählten Gebieten.

Die Darstellung der Dorf-Sowjets wird sich nicht auf ein kurzes Referieren des geltenden Rechtes beschränken können, sondern gerade für die staatsrechtliche Wertung des russischen Reiches ist es von Bedeutung, die Entwicklung und ihre rechtliche Tendenz zu analysieren. Wie jeder revolutionäre Staat ist auch der russische in einer steten Formung, in einem unaufhörlichen Fluktuieren begriffen, begünstigt einerseits durch die leichten Formen der Ge-

setzgebung, gehemmt auf der anderen Seite durch den offensichtlichen Willen zu einer gewissen Beharrung, die in der geringen Umformung der verfassungsrechtlichen Normen in der ganzen elfjährigen Periode der Sowjetherrschaft zum Ausdruck kommt. Diese rechtliche Tendenz ist im großen und ganzen in allen Stufen eine einheitliche, doch sei sie schon hier bei Besprechung der Grundzelle des Systems erwähnt. Denn gerade auf den untersten Stufen liegt bei theoretischer Behandlung des Problems das Schwergewicht.

Schon die Darstellung der Rechtslage während der Periode der ersten Republik hat gezeigt, wie die Atomisierung des Reiches in dieser Zeit mehr und mehr überhand nahm, nachdem das straffe Band schärfster Zentralisierung in Petersburg unter dem zaristischen Regime gesprengt war. Eine Reihe von Gründen hatte diese Erscheinung gefördert: Die Zentralgewalt, immer mehr an Macht und Ansehen geschwächt, war nicht mehr in der Lage, ihre Anordnungen in der Provinz auch nur irgendwie durchzusetzen. Das Reich überzog sich rasch mit einem Netz von Arbeiter-, Soldaten- und Bauernräten, die nach der proklamierten Parole: alle Macht den lokalen Räten! sich zu unumschränkten Herren ihrer Gebietspartikel erklärten, und sich meist bald durchzusetzen wußten. Die Zentralgewalt war naturgemäß auch nach der bolschewistischen Revolution nicht sofort in der Lage, die Fäden der ganzen Reichsverwaltung bei sich zu vereinen. Hiezu kommt, daß der anarchische Gedanke, wie schon erwähnt, in russisch-revolutionären Kreisen immer eine große Rolle gespielt hatte und nun sich in der Praxis auswirkte. Des weiteren mag sich da und dort noch der persönliche Ehrgeiz der einzelnen Sowjets hinzugesellt haben, die sich nun als kleinste „Souveräne" fühlten, denen eine Obergewalt nichts zu sagen hatte. Schließlich und hauptsächlich spielte die bolschewistische Staatstheorie eine große Rolle.

Träger der Herrschaftsgewalt sollte die „Gemeinschaft der Werktätigen" sein. Der örtliche Sowjet war nun das einzige Organ, in dem die Bevölkerung selbst zu Wort kommen sollte. Von den Werktätigen aus ihren eigenen Reihen gewählt, in unmittelbarer Fühlung mit ihnen und theoretisch der Wählerschaft stets verantwortlich, schien es wirklich nur das ausführende Organ des Volkes, „seine Hand und sein Kopf." Die oberen Stufen waren zu abstrahiert von denen, deren Hand und Kopf sie sein sollten; sie nicht als Vertreter der abstrakten Staatsgewalt im

alten Sinn zu betrachten, war zu ideologisch gedacht. So glaubte man im örtlichen Sowjet eine Selbstverwaltung in einem neuen Sinn gefunden zu haben. Nicht, wie in England, wo im Selfgovernement zwar die ganze örtliche Staatsverwaltung den vom Volk gewählten Beamten übertragen ist, erst recht nicht wie in Preußen, wo der souveräne Staat eine Reihe von örtlichen Befugnissen aus freiem Willen den lokalen Organen der Selbstverwaltung übertrug, die nun im Rahmen der Rechts- und Pflichtaufsicht des Staates diese Befugnisse autonom ausüben können: beiden Arten ist eigen, daß über ihnen eine Gewalt als selbständiger Träger der ursprünglichen, unabgeleiteten Gewalt steht. Die bolschewistische Theorie will es andres und führt damit theoretisch den Gedanken der Selbstverwaltung zu seiner letztlich konsequenten Vollendung; das örtliche Organ bekommt nicht seine Autonomie vom souveränen Staat übertragen, sondern seine Gewalt wächst unmittelbar aus der des souveränen Volkes heraus, es ist die kleinste Zelle der „Gemeinschaft der Werktätigen." In letzter Konsequenz dieser Ideologie folgend könnte man wohl auf den Gedanken kommen: nur der örtliche Sowjet ist eigentlich ein kleinster Zwergstaat, dem allein ursprüngliche Herrschaftsgewalt eignet, von der er aus s e i n e m freien Willen, also umgekehrt wie in der westlichen Selbstverwaltung, Teile den oberen Organen überträgt, die nun etwa immer wieder als Staatenbünde oder Bundesstaaten, einer über dem andern, anzusehen wären bis hinauf zur Zentralgewalt.

Doch es ist wohl verfehlt, auf dieses Gebilde unsere heutigen juristischen Begriffe übertragen zu wollen. Denn faktisch ist es kein Bundesstaatssystem, daß die Theorie über diese „Zwergstaaten" aufbaut, sondern ein vollkommen neues System, das sich unter die bisherigen Definitionen nicht subsumieren läßt. Bezeichnend hierfür ist eine Aeußerung Kalinins auf der Oktobersezession 1924 des allrussischen Z.V.A.: „Dem ganzen Wortwechsel der Juristen über die Souveränität ist keine Bedeutung zuzuschreiben; bei uns ist jedes Dorf souverän – aber nur innerhalb seiner Zuständigkeit." Und ein Absatz im Programm der K.P.R.: „Im Gegensatz dazu (nämlich zum bourgeoisen Staat) verwandelte die proletarische oder die Rätedemokratie die Massenorganisation gerade der durch den Kapitalismus unterdrückten Klassen der Proletarier und den ärmsten Bauern und der Halbproletarier, d. h. der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung in die ständige

und einzige Grundlage **sowohl** des gesamten **zentralen** Staatsapparates als **auch** des **lokalen** und zwar von unten nach oben. Gerade dadurch hat die Rätemacht unter anderen in unvergleichlich größerem Umfang als irgend ein anderes Regierungssystem die lokale und provinziale Selbstverwaltung ohne irgend welche von oben eingesetzte Behörde durchgeführt."[2])

Ein solches System ist wohl die einzig logische und konsequente Durchführung des bolschewistischen Kollektivgedankens. Nur im organischen Hinaufwachsen von der kleinsten örtlichen Zelle bis zur Weltgemeinschaft läßt sich die staatliche Ordnung des summierten Menschen denken. Und doch: wenn man dieser theoretischen Staatsform die Struktur revolutionärer Praxis entgegenstellt, die, in stetem Widerstreit, von den Grundsätzen ihrer Ideologie nicht lassen wollte, unter dem Druck der Wirklichkeit aber mehr und mehr nur ihre diktatorische zentralistische, selbstverwaltungsfeindliche Seite zeigte und demzufolge bald wesentlich unkompliziertere Wege ging, so sieht man, wie weitgehend die Theorie an der Wirklichkeit gescheitert ist. Aber es sei immer wieder betont; nur aus diesem Antagonismus heraus ist die zwiespältige Tendenz zu verstehen, die das Ganze neurussische Staatswerden durchzieht.

Die **Anfänge** dieser Entwicklung sind naturgemäß weitgehend von der Theorie beherrscht. So hatte diese im Zusammenklang mit den oben dargelegten sonstigen dezentralisierenden Momenten in den Jahren 1917/18 zunächst zu einer Betonung der Lokalgewalt geführt, die den Gedanken der lokalen Souveränität zum großen Teil verwirklichte. „Sofort nach dem Umsturz bestand Rußland aus einer Unmenge von fast selbständigen städtischen und ländlichen Sowjetrepubliken. Diese Sowjets, welche nur durch den gemeinsamen Haß gegen das gefallene Regime miteinander verbunden waren, bestimmten die Formen des lokalen politischen Lebens ohne irgendwelche Einmischung von oben zu dulden."[3]) „Beinahe jede Gubernie betrachtete sich als selbständige Republik, erließ eigene Gesetze und Dekrete, die nicht selten den Dekreten der Zentralgewalt widersprachen, brachte ein verwirrendes Chaos in die allgemein gesetzgebende Arbeit der Sowjet-

---

[2]) Karl Radek, Das Programm der K.P.R. S. 42.

[3]) Wladimirskij, Die Organe der Sowjetgewalt in der Provinz, Moskau 1919, vgl. auch Timaschew, Grundzüge des russischen Staatsrecht, S. 53.

Republik und errichtete so eine Reihe von Hindernissen an den einzelnen Orten, die die Arbeit des Zentrums erschwerten." [4])

Teils ging diese Lokalgewalt, vor allem in den Zwischenstufen, von einzelnen diktatorischen kommunistischen Sowjets aus, teils, so besonders am Land, hatten die Bauern die alte zaristische Ständeverwaltung zu größerer Selbständigkeit ausgebaut, ohne sich im mindesten um das kommunistische Zentrum zu kümmern. Mit beiden konnte die Zentralgewalt nicht einverstanden sein und so bringen die folgenden Jahre eine systematische „Unterwerfung" der Lokalmacht.

Die kommunistischen Sowjets waren auf dem Wege über die Partei verhältnismäßig leicht in die Hierarchie einzugliedern. Hier mußte vielmehr die Bestrebung der Regierung dahin gehen, diese Sowjets fester im Volk zu verwurzeln, um ihnen wenigstens den Schein von dem zu geben, was sie sein sollten, nämlich Organe des Volkes. Unter der Herrschaft all dieser Sowjets zeigte sich ein weitgehender Absentismus, Wahlbeteiligungen von 35 Prozent und darunter. Hier setzte die „Eroberung des Dorfes" ein, der Versuch, das Dorf mehr als bisher für das System zu interessieren. Doch war diese Unternehmung von vornherein meist zum Scheitern verurteilt. Denn je mehr die Sowjets in das System eingegliedert wurden, desto weniger wurzelten sie im Landvolk, das dem politischen Kommunismus meist innerlich fremd gegenüberstand, sogar soweit es nicht ausgesprochener Gegner des Systems war. So wurden die straff eingegliederten Sowjets und Sowjetbeamten um nichts mehr Vertreter des Volkes als es die zaristischen Organe gewesen waren.

Eine zweite Gruppe von Dorfschaften hatte Sowjets im eigentlichen Sinn überhaupt nicht eingeführt, sondern leitete ihre Angelegenheit selbst in den aus dem alten Recht überkommenen „Dorfschaftsversammlungen", während die laufenden Angelegenheiten weiterhin der alte Starosta (Dorfschulze) besorgte, der nun mit 2 bis 3 Gehilfen zum „Dorfsowjet" geworden war. Der Kampf der Regierung hiegegen führte insofern zu einem geschickten Kompromiß, als zunächst die Dorfschaftsversammlungen in das geltende Recht in Gestalt der „allgemeinen Bürgerversammlung" übernom-

[4]) Bogolepow, Die Lokalverwaltung in: Das Recht Sowjet-Rußlands, S. 93, und Dekret v. 8. Dezember 1918 „Ueber die genaue Beobachtung der Verfügungen der Zentralmacht, und der Beseitigung der Verschleppung durch die Kanzleien."

men, ihre Kompetenzen aber stark beschnitten wurden.[5]) Die heutige Bürgerversammlung hat zwar Beschlußrecht in Dorfschaftsangelegenheiten behalten, und die Sowjets haben ihr Rechenschaft abzulegen. Da aber die Versammlung vom Sowjet einberufen wird, der dann die Beschlüsse ausführen soll, und sie „gegebenenfalls" an die oberste Instanz weiterzuleiten hat, so erscheint diese Kompetenz etwas problematisch. Nach dem Dekret über die Wolost-Kongresse von 1924, Artikel 25, können die Mitglieder des Dorfsowjets wegen Mißbrauch der Amtsgewalt, wegen „Ungehorsams" und wegen „nicht genauer Durchführung der Verfügungen der übergeordneten Organe durch den Wolost V.A. unter Bestätigung durch den Kreis V.A. vom Amt enthoben werden."[6]) Sie stehen also in unmittelbarer Abhängigkeit von der übergeordneten Behörde. So verschiebt sich mehr und mehr das Verhältnis zu Ungunsten der Selbstverwaltung: die Kompetenzen des Dorfsowjets, wie sie das Dekret von 1924 aufzählt, sind zum großen Teil Zuständigkeiten unterer Verwaltungsbehörden und werden von den Sowjets als Verwaltungsbehörden durchgeführt. Der Mangel eines obrigkeitlichen Staates, von dem der Selbstverwaltungskörper seine Autonomie herleitet und der ihm beschränkend gegenübertritt, dieser Mangel, der in der Theorie eine Subsumption des lokalen Sowjets unter unseren heutigen Selbstverwaltungsbegriff bedenklich erscheinen ließ, ist in der Praxis in sein Gegenteil verkehrt. Hier geht vielmehr die Unterordnung der Lokalbehörden unter das Verwaltungssystem soweit, daß man von einer Selbstverwaltung im eigentlichen Sinn kaum mehr sprechen kann. Zwei Gesichtspunkte sind hiefür maßgebend:

1) die Lokalbehörden werden zwar vom Volk unmittelbar gewählt und sind auch der Bürgerschaftsversammlung rechenschaftspflichtig, ihre persönliche Abhängigkeit von den Verwaltungsbehörden ist aber eine derartige, daß sie schon wegen nicht genauer Durchführung der von oben gegebenen Anordnungen abgesetzt werden können.
2) Auch sachlich sind die Lokalbehörden weitestgehend abhängig. Die Oberbehörden haben nicht nur die Rechts- und Pflicht-, sondern auch die volle Zweckmäßigkeitsaufsicht, eine scharfe

---

5) Vgl. hiezu Bogolepow, die Lokalverwaltung, S. 93.

6) Dekret über d. Wolost-Kongresse, 1924 — 82, vgl. auch Bogolepow, a. a. O., S. 105.

Scheidung zwischen Staats- und Selbstverwaltungsaufgaben besteht nicht, dem entsprechend auch keine gesonderten Staats- und Selbstverwaltungsbehörden — hier eine gewisse Ablehnung an das englische Selfgovernement, die von den Sowjet-Juristen gern betont wird, — in keinem Fall haben die Lokalbehörden ein irgendwie geschütztes Recht auf Selbstverwaltung.

Wir können also zusammenfassen (und sprechen hier nicht nur von den Dorfsowjets, sondern von allen unteren Behörden): theoretisch kann im Sowjetsystem von einer Selbstverwaltung in unserem technischen Sinne des Wortes nicht gesprochen werden, da keine Uebertragung der Gewalt von oben stattfindet, sondern die Lokalbehörden selbst vollkommen oder wenigstens partiell Träger der höchsten Gewalt sein sollen. In der Praxis besteht zwar eine gewisse Autonomie für die örtlichen Angelegenheiten, doch hindert auch hier das mangelnde Recht die Einreihung unter unsern Selbstverwaltungsbegriff.

Bei Behandlung der Stadtsowjets[7]) kann im allgemeinen auf die Ausführungen des letzten Abschnittes verwiesen werden. Nur da und dort bestehen im geltenden Recht sowohl als auch in der rechtlichen Tendenz der Entwicklung gewisse Abweichungen. Die Stadtsowjets bestehen aus je einem Delegierten auf 2000 Einwohner, jedoch nicht weniger als 50 und nicht mehr als 1000 Mitgliedern. Die Zuständigkeit umfaßt ähnliche Aufgaben wie bei den Dorfsowjets, geht aber seit dem Dekret von 1925 in manchen Punkten noch etwas weiter. So haben z. B. die Städte eigenes Budgetrecht, Recht zur Erhebung städtischer Steuern und zur Aufnahme von Anleihen.

Die Stadtsowjets haben insofern eine eigenartige Geschichte durchgemacht, als die ganze erste Periode des Bolschewismus eine weitgehende Unterdrückung der städtischen Sowjets bedeutete. Als Motiv hiezu wird bei den meisten Autoren wohl mit Recht die Besorgnis der Sowjetregierung angenommen, in den Städten mit ihrer intelligenteren Bevölkerung eine zu selbständige und mächtige Meinung und damit eventuelle Opposition aufkommen zu lassen. Der Erfolg dieser Maßnahmen war, daß in den Städten, die unter dem zaristischen Regime und unter der provisorischen Regierung ein ziemlich weitgehendes Selbstverwaltungsrecht besaßen, zu Beginn des Jahres 1920 von 417 in einer

[7]) Vgl. zum Folgenden: Alexejew: Entwicklung, S. 340 ff. und Bogolepow: Die Lokalverwaltung, S. 106 ff.

amtlichen Enquete aufgeführten Städten nur 30 Prozent einen Sowjet hatten, in den übrigen waren sie aufgehoben oder gar nicht gebildet worden.[8]) Auch bei diesen wenigen Sowjets waren nach einer amtlichen Statistik[9]) 60—70 Prozent der Sitzungen Festsitzungen und nur der Rest geschäftliche. Hier differierte also die Praxis noch weit mehr als bei den Dorfsowjets von der Theorie, die gerade auf die Lokalgewalt das Schwergewicht gelegt hatte.

Die folgenden Jahre ließen zwar in allen Städten Räte entstehen, doch kamen diese in eine noch größere Abhängigkeit von den oberen Behörden als im Dorf. Die hauptsächlich repräsentative Funktion der „allgemeinen Bürgerversammlung des Dorfes," die sich natürlich in den Staaten von selbst verbot, haben dort die Sowjets, die bei ihrer großen Mitgliederzahl – bis zu 1000, in Moskau und Petersburg sogar noch darüber – zu einer wirklichen Verwaltungsarbeit natürlich nicht fähig sind. Die Stellung als eigentliches administratives Organ, die im Dorf der zahlenmäßig kleine Sowjet oder sein Vorsitzender inne hat, übernimmt in der Stadt der V.A. Die erste Neuregelung der Stadtsowjets im Jahre 1922 übertrug diese Funktion den V.A. der Gubernien, Kreise oder Wolost, sofern eines dieser Organe in der betreffenden Stadt seinen Sitz hatte,[10]) was natürlich in fast allen Fällen zutraf. Es ergab sich damals ein ganz eigenartige Zwitterzuständigkeit: der eigentliche Träger der lokalen Gewalt war der Stadtsowjet, die ganze faktische Verwaltungstätigkeit lag aber bei einem übergeordneten Verwaltungsorgan, das in städtischen Angelegenheiten zwar dem Sowjet verantwortlich war, ohne daß diese Verantwortung irgendwie ausgebaut gewesen wäre. Es bildete vielmehr nur ein Glied der staatlichen Verwaltung. Daß damit vom Selbstverwaltungsgedanken noch weniger übrig blieb, als im Dorf, ist wohl klar.

Das Dekret von 1925 führte dann eigene Exekutivorgane der Städte ein in Gestalt der 7—10-köpfigen Präsidien der Stadtsowjets. Diese bilden aber nicht, wie in der mittleren und oberen Verwaltung eigene V.A.,[11]) sondern sind Mitglieder des V.A. der betreffenden Gubernie, des Kreises oder des Wolosts,

---

8) Vgl. Bogolepow, a. a. O., S. 107.

9) V. S. 1925, Nr. 13, zitiert bei Alexejew: Entwicklung, S. 341.

10) Dekret über die Stadtsowjets.

11) Vgl. dazu S. 61 ff.

bei deren Abteilungen selbständige Sektionen für die städtischen Angelegenheiten gebildet werden. Ist damit auch in gewissem Maße eine städtische Verwaltung wieder hergestellt, so kann doch nach wie vor von einer eigentlichen Selbstverwaltung ebenso wenig die Rede sein wie im Dorf. Die Praxis hat also durchweg die Grundzellen des Sowjetstaates von eigentlichen Trägern der Gewalt, die sie in der Theorie bilden, zu niederstufigster Autonomie ohne Selbstverwaltungs*recht* herabgedrückt. Die Organe der Lokalverwaltung sind zwar wählbar, sonst aber persönlich wie sachlich in stärkster Abhängigkeit.

Hat der neurussische diktatorische Zentralismus den Autonomiegedanken sogar in den Unterstufen zur fast völligen Auflösung gebracht, so geschah dies natürlich in noch weitergehendem Maße in den Zwischenstufen der Verwaltung, die nicht mehr aus direkten Wahlen, sondern aus einem immer mehrstufigeren Wahlsystem hervorgehen und damit in immer geringere Abhängigkeit von ihren Wählern, in immer größere von der Zentralgewalt kommen. Aus diesem Grund kann ihre Struktur im Rahmen dieser Arbeit, die ja keine Darstellung des russischen Verwaltungsrechtes sein soll, nur einen verhältnismäßig kleinen Raum einnehmen. Sie sei nur zur Abrundung des Bildes skizziert.

§ 7: Die Zwischenstufen der Verwaltung.

Obwohl also die Zwischenstufen in erster Linie als Verwaltungsorgane angesprochen werden müssen, unterscheiden sie sich schon rein formal von unserem Verwaltungsaufbau: Die russische Gesetzgebung bezeichnet die jeweiligen obersten Organe, ihrer grundsätzlichen Einstellung zur Behördenorganisation folgend, in jeder Stufe als „Träger der höchsten Gewalt innerhalb ihres Gebietes" und überträgt ihnen eine Fülle von Zuständigkeiten verschiedenster und allgemeinster Art — gesetzgebender und administrativer, staatsverwaltungsmäßiger und lokaler Natur — innerhalb deren sie einen gewissen Spielraum haben. Beschränkt ist diese formale „Fülle der Gewalt" nur sachlich durch ein jederzeitiges Aufhebungsrecht durch die Oberbehörde, persönlich durch die sogenannte „doppelte Unterordnung", auf die wir später zu sprechen kommen.[1])

[1]) Vgl. darüber S. 57.

Die unterste Stufe der mittleren Verwaltung[2]) ist der Wolost. Auf ihn sei etwas näher eingegangen, da er den Grundtyp der bolschewistischen Verwaltungsbehörde bildet. Der „Träger der höchsten Gewalt" ist der Wolost-Kongreß, in der Zeit zwischen seinen Tagungen der V.A. Der Wolost-Kongreß setzt sich nach dem Dekret über die Wolost-Sowjet-Kongresse und Wolost-V.A. von 1924 zusammen aus gewählten Vertretern der Stadt- und Dorfsowjets im Gebiete des betreffenden Wolosts, und zwar ein Deputierter auf 300 Einwohner. Er tritt zu ordentlichen und außerordentlichen Tagungen zusammen, erstere jährlich einmal vom Wolost V.A. einberufen, letztere in Bedarfsfällen ebenfalls durch den V.A. auf Anregung des Kreis-V.A. oder auf Verlangen der Sowjets, die mindestens ein Drittel der Bevölkerung des betreffenden Wolosts vertreten. Den Vorsitz auf den Kongressen hat ein gewähltes Präsidium. Die Kompetenzen decken sich im großen und ganzen mit denen der lokalen Sowjets unter entsprechender Erweiterung der gebietlichen Zuständigkeit. Nur in manchen Punkten gehen sie über die Funktionen der Dorfräte hinaus, so haben sie insbesondere das Aufsichtsrecht über die Lokalbehörden.

Bei der Kompetenzverteilung zwischen den Organen des Wolosts treffen wir erstmals auf eine Eigenart, die für den gesamten weiteren Sowjetaufbau charakteristisch und insofern von besonderer Bedeutung ist, als hieraus sich die immer straffere Zentralisierung des ganzen Systems entwickelte: die Kompetenzverteilung zwischen Kongreß und V.A. ist nicht eine funktionelle, sondern eine temporäre: die höchste Gewalt liegt primär beim Kongreß, in der Zeit zwischen seinen Sessionen aber in derselben Fülle (von wenigen speziellen Zuständigkeiten des Sowjet-Kongresses abgesehen) beim V.A. Theoretisch geht diese zeitliche Abgrenzung auf den Grundsatz der Vereinigung der Gewalten zurück. Denn jedes Organ soll Gesetze erlassen können und die von ihm erlassenen Gesetze auch durchführen müssen. In der Praxis war dies der Punkt, an dem ohne Systemänderung die Verwaltungstätigkeit den schwerfälligen Kongressen abgenommen und aktionsfähigeren Organen übergeben werden

[2]) Vgl. zum Folgenden: Dekret über die Wolost-Kongresse, G. S. 1924 — 82, 1922 — 10 — 92, Dekret über die Kreis-Kongresse, G.S., 1922 — 10 — 91, 1924 — 82, Dekret über die Gubernial-Kongresse, G. S., 1924 — 82, ferner Bogolepow, a. a. O., S. 91 ff.

konnte, die gleichzeitig straffer in der Hand der Oberbehörden waren. Diese Tendenz zu straffer Konzentrierung durchzieht die ganze Entwicklung des Sowjetsystems in den letzten zehn Jahren. Nach der Verfassung von 1918 z. B. war der Wolost-Kongreß noch zwölfmal im Jahre einzuberufen, nach dem Dekret von 1924 nur mehr dreimal.[3]) Damit ist der Kongreß zu einer Versammlung geworden, der neben der Wahl des V.A. höchstens noch die Begutachtung wichtigster Fragen zusteht. Die Fülle der Gewalt liegt fast ausschließlich beim dreiköpfigen V.A., der in mindestens wöchentlichen Sitzungen die laufenden Geschäfte besorgt. Im übrigen teilen die Mitglieder die verschiedenen Aufgabenkreise unter sich, ohne, wie bei den höheren V.A., eigentliche „Abteilungen" zu bilden. Eine besondere Stellung hat noch der Vorsitzende des Wolosts-V.A., der zwischen den Sitzungen des V.A. alle notwendigen Maßnahmen mit Rechtswirkung gegenüber der Bevölkerung treffen kann. Es bedeutet dies aber eine nur beschränkte Delegation insofern, als er der nächsten Sitzung des V.A. berichten muß, dem die letzte Entscheidung zusteht.[4])

Eine Institution, welche die durch die seltene Tagung des Kongresses entstehende Lücke ausfüllen soll, sind die erweiterten V.A.-Sitzungen. Sie sollen einerseits eine engere Fühlungnahme mit den Unterbehörden und damit auch mit dem Volke herbeiführen, andererseits auch wohl dazu dienen, die unteren Sowjets straff an der Hand zu behalten. Zu diesen erweiterten Sitzungen werden mit beratender Stimme die Vorsitzenden der Dorf- und Stadtsowjets zugezogen, ferner meist auch Vertreter der Gewerkschaften und sonstige führende Persönlichkeiten.

Soweit in kurzen Strichen die Struktur des Wolosts, auf deren rechtlichen Ausbau die Sowjets besonderen Wert legen. Während nämlich die kleinen administrativen Partikel der örtlichen Sowjets nur schwer faßbar sind, bedeuten die Wolost die äßersten Vorposten des Bolschewismus in der Provinz, sodaß „eine einzige mustergültig organisierte Wolost .... größere soziale Bedeutung" hat, „als eine mustergültige Verbesserung des Zentralapparates."[5])

Die nächsten Stufen der mittleren Verwaltung sind im allgemeinen mit der Organisation der Wolosts konform. Nur da und dort bestehen kleinere, durch die erweiterte administrative

[3]) Vgl. G. S. 1922 — 4 — 44.
[4]) Vgl. G. S. 1924 — 82.
[5]) Lenin, zitiert bei Alexejew: Entwicklung, S. 343.

Zuständigkeit bedingte Abweichungen. Die Kongresse und V.A. in Gubernie und Kreis sind naturgemäß wesentlich größer als die der Wolosts. Im Kreiskongreß [6]) sind vertreten die Stadtsowjets und Sowjets der außerstädtischen Fabriken und Werke (ein Delegierter auf 200 Wähler) und die Dorfsowjets (ein Delegierter auf 1000 Einwohner). In der Gubernie [6]) sind vertreten: die Stadtsowjets und Sowjets der außerstädtischen Fabriken und Werke: ein Delegierter auf 2000 Wähler und die Kreiskongresse: ein Delegierter auf 10 000 Einwohner. [7])

Die Größe der V.A. wurde in den Dekreten von 1924 für den Kreis auf höchstens 15 Mitglieder festgesetzt, für die Gubernie auf höchstens 50. Aus diesen verhältnismäßig großen Mitgliederzahlen resultierte das Bedürfnis noch kleinere, aktionsfähigere Körperschaften zu bilden. Solche entwickelten sich historisch aus den Präsidien der V.A., denen zunächst nur der Tagungsvorsitz übertragen war, die aber bald zu permanenten Organen wurden, bestehend im Kreise aus 3 bis 5, in der in der Gubernie aus höchstens 7 Mitgliedern, und die nach den neuen Dekreten eine ziemlich bedeutungsvolle Stellung mit selb-

---

[6]) Dekret über die Kreis- bezw. Gubernial-Sowjet-Kongresse.

[7]) Dieses eigenartige Wahlsystem gibt den Städten ein vielfaches Stimmrecht gegenüber dem flachen Land. Die Dorfsowjets sind gesondert vertreten nur im Wolost-Kongreß und Kreis-Kongreß, wobei auch letzterer in der Regel nicht unmittelbar von den Dörfern, sondern durch Wahlen auf dem Wolost-Kongreß beschickt wird. Von da an wird in reinem Stufenwahlsystem gewählt, sodaß der Kreiskongreß die Vertreter zum Gouvernementkongreß und dieser wieder die Vertreter sowohl zum zentralen Republik- als auch zum Bundeskongreß wählt. Die Stadtsowjets haben daneben noch eine besondere Vertretung im Gubernial-Kongreß, im zentralen Republik- und im Bundes-Kongreß, sodaß sie im Gouvernement doppelt und nach oben zu immer mehrfach vertreten sind. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß die Vertreterzahl der Dorfsowjets und der Kongresse sich nach Einwohnerzahl, die Vertreterzahl der Stadt-Sowjets sich nach Wählerzahl richtet in einem Verhältnis 5 : 1. Daß bei einem Wahlalter von 18 Jahren eine solche Proportion den tatsächlichen Verhältnissen bei weitem nicht entspricht, ist wohl klar. Als Erfolg dieses Systems sind im Wolost-Kongreß nach einer Statistik vom Jahre 1924/25 die Bauern mit rund 81, die Sowjet-Angestellten mit rund 12 Prozent vertreten, im Gubernial-Kongreß dagegen die Bauern mit 9,2 die Angestellten mit 78,7 Prozent. Dementsprechend besteht der Wolost-Kongreß nach derselben Statistik aus 27 Prozent Kommunisten und 73 Prozent Parteilosen, der allrussische Sowjet-Kongreß aus 90,2 Prozent Kommunisten und 9,8 Prozent Parteilosen. „Die Diktatur des Proletariats“ in Rußland beruht nicht so sehr auf der offenen Vergewaltigung der Bourgeoisie, als auf der verhüllten Entrechtung der Bauernschaft.“ (O. Bauer,

ständiger Verantwortung gegenüber ihren Oberbehörden haben. Es steht ihnen eine große Zahl exekutiver Befugnisse und ein weitgehendes Verordnungsrecht zu.

Neben die gewöhnlichen Sitzungen der V.A. treten noch, ähnlich wie in den Wolosts, „erweiterte Sitzungen", mindestens dreimal jährlich, an welchen je ein Vertreter der nächstuntergeordneten V.A. der Stadtsowjets und der Industrierayons teilnehmen.

Zur Ausübung der reinen Exekutive bilden Gubernien und Kreise Abteilungen, und zwar beim Kreis V.A. 4:

1) allgemeine Abteilung mit den Unterabteilungen für Lokalwirtschaft, Volksbildung, Gesundheitsschutz und Sozialversicherung;
2) Landabteilung;
3) Militärabteilung;
4) Finanz- und Steuerabteilung; hiezu kommen noch die Kreismilizverwaltung, die Kreisabteilung der Bauern- und Arbeiterinspektion, ein statistisches Bureau, ein Delegierter der G.P.U. und einer des Gubernialgerichts;[8]) beim Gubernial V.A. 13: administrative, Militärabteilung und die Abteilungen für Finanz, Landwirtschaft, Arbeit, Volksbildung, Verpflegung, Gesundheitsschutz, eine politische, kommunale, statistische Abteilung, schließlich eine Abteilung des Volkswirtschaftsrates und der Arbeiter- und Bauerninspektion.

Nicht ganz eindeutig war ursprünglich die Frage gelöst, wem diese Abteilungen untergeordnet sind, eine Frage, die für die konstruktive Gliederung des Reiches von großer Bedeutung ist. Die Abteilungen werden von den V.A. gebildet, unterstehen also an sich diesen und den Kongressen. Bei der zunehmenden Zentralisierung kamen sie aber auch in immer stärkere Abhängigkeit von den jeweiligen Oberbehörden. Das russische Staatsrecht hat nun die Lösung der „doppelten Unterordnung" gefunden. Die einzelnen Abteilungen unterstehen gleichzeitig sowohl den örtlichen Organen, die sie gewählt haben, als auch den gleichnamigen übergeordneten Abteilungen bezw. V.K. Bei der tatsächlichen Bedeutung der Obergewalt, die noch dadurch erhöht wird, daß die Wahl der Abteilungsleiter von den Oberbehörden „bestätigt" wer-

---

[8]) Alexejew: Entwicklung, S. 354.

den muß, sind durch diese „doppelte Unterordnung" die lokalen Kräfte noch weiter zugunsten der Zentralgewalt zurückgedrängt.

Bei dieser Skizzierung der mittleren Stufen des Sowjetaufbaues wurde von der alten administrativen Einteilung ausgegangen, wie sie aus der zaristischen Zeit übernommen und in der ersten Periode des Sowjetsystems beibehalten wurde. Vom Jahre 1922 an ging die Sowjetregierung daran, eine Neueinteilung vorzunehmen, die aber nicht mit einem Male eingeführt werden sollte. Es wurde vielmehr zunächst die Gebietseinteilung der uralschen, nordkaukasischen und sibirischen Gebiete [9]) versuchsweise geändert und allmählich wird dann diese „Rayonierung" auf das weitere Reich ausgedehnt. — Die Bedeutung der Rayonierung liegt in einer Klärung und Vereinfachung der Verwaltung. Daneben verfolgte man wohl auch den politischen Zweck durch die Vergrößerung der Verwaltungseinheiten und die Verringerung der Amtsstellen eine stärkere Durchdringung der Administration mit Parteiangehörigen zu ermöglichen. Mehrere Gubernien wurden zu einem Gebiet, mehrere Kreise zu einem „Bezirk" (Distrikt), mehrere Wolosts zu einem „Rayon" zusammengefaßt, ohne daß dies eine wesentliche konstruktive Aenderung der einzelnen Stufen brachte, so daß von einer Behandlung der Funktionen der neuen Gebietsorgane abgesehen werden kann.

§ 8: Die zentralen Republikorgane.

Ueber diesen unteren und mittleren Stufen baut sich die zentrale Republikgewalt auf, die zunächst rein abstrakt, ohne ihre Wechselbeziehungen nach unten zu den autonomen Gebieten und Republiken und nach oben zur Bundesgewalt dargestellt sei. [1]) Auch hier weichen die Grundzüge von der Schablone nicht ab, welche uns von der mittleren Verwaltung her bekannt ist. Das eigentliche höchste Organ, der Träger der souveränen Gewalt ist der zentrale Republik-Sowjet-Kongreß. An besonderen Zuständigkeiten des Kongresses erwähnt die Verfassung in Artikel 16 nur:

a) die Festsetzung, Ergänzung und Aenderung der Grundlagen der Verfassung (des Grundgesetzes), der R.S.F.S.R. und die endgültige Bestätigung einzelner Aenderungen in der Verfassung der R.S.F.S.R., die in dem Zeitabschnitt zwischen den

[9]) G. S. 1924 — 38 — 268 und 1925 — 11 — 76

[1]) Vgl. zum Folgenden, Die Verfassung der R.S.F.S.R. in der Fassung von 1925.

allrussischen Rätekongressen von den Tagungen des allrussischen Z.V.A. angenommen worden sind;

b) die endgültige Bestätigung der Verfassungen der autonomen sozialistischen Sowjet-Republiken.

Dazu kommt noch in Artikel 21 das Recht zur Wahl des Z.V.A. Alle sonstigen Zuständigkeiten des Kongresses in Artikel 17 und 18 sind ihm mit dem Z.V.A. gemeinsam.

Der allrussische Rätekongreß setzt sich zusammen aus Vertretern der Stadt-Sowjets: 1 Delegierter auf 25000 Wähler, und Vertretern der Gubernial-Sowjet-Kongresse: 1 Delegierter auf 125000 Einwohner. Der Kongreß tritt einmal jährlich zusammen, zu außerordentlichen Tagungen wird er auf Initiative des Z.V.A. oder auf Verlangen der Rätekongresse berufen, die zusammen mindestens ein Drittel der Gesamtbevölkerung der R.S.F.S.R. vertreten.

Es wiederholen sich also im Zentrum dieselben Erscheinungen wie in der Provinz: der Kongreß bildet ein großes, selten zusammentretendes, mit geringen ausschließlichen Zuständigkeiten ausgestattetes Organ. Daneben tritt ein Z.V.A., der eigentliche Träger der Herrschaftsgewalt in zeitlicher Abgrenzung gegenüber der Gewalt des Kongresses. Er wird jährlich vom Rätekongreß gewählt, seine Mitgliederzahl ist keine feste, sondern wird jeweils erst bestimmt. Der allrussische Z.V.A. besteht durchschnittlich aus 300 Mitgliedern, entspricht also ungefähr der Mitgliederzahl unserer Parlamente und übt auch in der Praxis etwa deren Funktionen aus, obgleich die letzte Bestätigung wichtigerer Gesetze meist dem Kongreß überlassen wird. Die Zahl der Sessionen des Z.V.A. ist verfassungsmäßig nicht bestimmt. Er wird von seinem Präsidium einberufen, zu außerordentlichen Tagungen auf Initiative des Präsidiums, auf Vorschlag des Rates der V.K., auf Verlangen von einem Drittel der Mitglieder des allrussischen Z.V.A. oder auf Verlangen der Z.V.A. von mindestens sechs autonomen Republiken. In der Praxis finden die Sessionen drei bis viermal im Jahre statt. — Die Zuständigkeiten, die dem Z.V.A. mit dem Kongreß gemeinsam sind, enthält der Artikel 17 der Verfassung in längerer Aufzählung, der aber nur beispielsweise Bedeutung zukommt. Im folgenden Artikel 18 ist nämlich eine Generalklausel enthalten für „andere in Uebereinstimmung mit der Verfassung des Bundes der S.S.R. zustehende Fragen," sodaß für Kongreß und Z.V.A. die Vermutung der

Zuständigkeit spricht. Artikel 25, 26 und 28 wiederholen dann noch einmal die allgemeine Kompetenz des Z.V.A., hier aber mehr in Abgrenzung gegenüber der Zuständigkeit seines Präsidiums. So wird ihm allein, die Kompetenz für alle Dekrete und Beschlüsse vorbehalten, „die die allgemeinen Normen des politischen und wirtschaftlichen Lebens der R.S.F.S.R. bestimmen," ferner für solche, „die eine grundlegende Aenderung in die geltende Praxis der staatlichen Organe der R.S.F.S.R. bringen", schließlich für Festsetzung des Budgets.

Artikel 28 überträgt weiterhin dem Z.V.A. die Bestimmung der „allgemeinen Richtung", für die Tätigkeit der Regierung und aller unteren Organe, die Vereinheitlichung der gesetzgeberischen und verwaltungstätigen Arbeit, die „Durchführung der Verfassung" und die Festsetzung der Tätigkeitsbereiche seines Präsidiums und des Rates der V.K.

Dem Präsidium ist zwar in Artikel 27 in der Zeit zwischen den Tagungen des Z.V.A. die Eigenschaft als das „höchste gesetzgeberische, verwaltungstätige und überwachende Organ der Gewalt der R.S.F.S.R." zugesprochen, doch bleibt es, trotz weitgehender Befugnisse, dem Z.V.A. wesentlich mehr verantwortlich, als dieser dem Kongreß.

Das eigentliche Organ der Verwaltung ist der vom Z.V.A. gebildete Rat der V.K. und die einzelnen Volkskommissariate. Die Abgrenzung ihrer Kompetenz zu der des Präsidiums ist keine scharfe und einheitliche. Wir werden auf diese Frage noch bei Behandlung der Bundesgewalt zu sprechen kommen, da sie in der Unionsverfassung conform aber eingehender geregelt ist. An V.K. sieht die russische Verfassung vor: die V.K. für Innenhandel, Arbeit, Finanzen, innere Angelegenheiten, Justiz, Aufklärung (Bildungsministerium), Gesundheitsschutz, Ackerbau, Soziale Sicherung, die Arbeiter- und Bauerninspektion und den obersten Volkswirtschaftsrat (Artikel 37). Die V. Kommissariate werden von je einem V.K. verantwortlich geleitet, ihnen steht die „unmittelbare Leitung der einzelnen Staatsverwaltungszweige" zu. Bei den V.K. bestehen „Kollegien". Diese sowie die einzelnen Mitglieder des Kollegiums haben gegen die vom V.K. selbständig zu treffenden Entscheidungen Beschwerderecht zum Rat der V.K. oder zum Präsidium, denen dann, ebenso wie dem Z.V.A. selbst, Abänderungsrecht zusteht. Die V.K. entsprechen also in vielem den demokratischen Ministern mit der

Unterscheidung, daß, als Rudiment bolschewistischen Prinzips, eine scharfe Beschränkung auf die Exekutive nicht besteht. Sie haben vielmehr auch ohne Spezialdelegation das Recht zur Erlassung materieller Gesetze.

Die V.K. sind zum Rate der V.K. unter einem Vorsitzenden vereinigt. Dem Rat steht, unter ähnlicher Kompetenzabgrenzung wie bei den einzelnen V.K., die „Führung der allgemeinen Verwaltung" zu. Nicht uninteressant ist, daß der Artikel 34 erstmals eine Grenzziehung zwischen dem Rat der V.K. und dem Z.V.A. trifft, die formal stark an die zwischen demokratischer Legislative und Exekutive erinnert: Er spricht dem Rat das Dekret- und Verfügungsrecht „in den Grenzen der ihm vom allrussischen Z.V.A. eingeräumten Rechte" zu.

§ 9: Die Verteilung der Gewalt in den nicht autonomen Gebieten.

Damit ist das Bild der Verhältnisse in den Reichsteilen abgerundet, denen formal verfassungsmäßig Autonomie nicht zugesprochen ist. Die Darstellung konnte hier nur die wesentlichsten Gesichtspunkte hervorheben und mußte viele Fragen beiseite lassen, da sie für die eigentlichen Probleme der Arbeit nur von sekundärer Bedeutung sind. Dies konnte um so leichter geschehen, als der eigentliche Verwaltungsaufbau des Sowjetreiches schon wiederholt in der deutschen Literatur behandelt wurde. Die Besprechung der nichtautonomen Reichsteile ganz beiseite zu lassen, hätte aber doch die Klarheit erheblich gestört, da die Kenntnis ihrer Gliederung wohl nicht als allgemein bekannt vorausgesetzt werden kann. Sie machte die Frage erst zur Entscheidung reif: wie liegt die Herrschaftsgewalt in diesen Teilen der Union?

Das Zarenreich als streng zentralistischer Staat hatte ein solches Problem nicht gekannt. Die erste Revolution brachte zunächst keine Veränderung, da sie bis zum 14. September 1917 die Rechtskontinuität formal aufrecht erhielt. Der Zar hatte zwar für die Zeit des „erledigten Thrones" die Ausübung der Macht dem Dumaausschuß und dieser der provisorischen Regierung übertragen, blieb aber nach wie vor Träger der Staatsgewalt. Wenn nun die provisorische Regierung durch Ausrufung der Republik am 14. September den Zaren beseitigte, so bedeutete dies unzweifelhaft einen Staatsstreich. Sogar wenn man nicht der Legitimitätstheorie, sondern der modernen Machttheorie folgt, die eine neue Staatsgewalt nach einem Staatsstreich als zu

Recht bestehend anerkennt, wenn sie die tatsächliche Gewalt fest und dauernd in der Hand hat, so ist es immerhin zweifelhaft, ob die provisorische Regierung als neue Macht anzusehen war, da von einer tatsächlichen Gewalt kaum gesprochen werden kann. Sofern sie überhaupt je bestand, brach sie am 7. November, spätestens aber am 20. Januar 1918 mit der offiziellen Auflösung der von ihr berufenen verfassunggebenden Versammlung zusammen. Da also der alte Staat zu diesem Zeitpunkt nicht mehr bestand, die Sowjet-Regierung sich auch nicht gleich so gefestigt hatte, daß von einer neuen Staatsgewalt zu sprechen war, so stehen wir in diesem Augenblick vor einem anarchischen Zustand: ein Rechtstitel bestand für niemanden, denn es fehlte die staatliche Rechtsordnung überhaupt. In solchen Augenblicken muß das Recht zurückgreifen auf seinen letzten Urgrund, die ethische Ordnung. Und wenn es hier auch zu den umstrittensten rechtsethischen Problemen gehört, ob es ein Recht auf Revolution gibt, ob es ein Recht gibt, eine bedrückende, unliebsame Staatsgewalt zu beseitigen, wenn auch der demokratischen Forderung auf dieses Recht das Veto vom religiös-ethischen Standpunkt, vom Standpunkt der Gottgewolltheit und Gottgesetztheit der geordneten Gemeinschaft der Menschen mit derselben Energie und Konsequenz entgegengesetzt wird, so bleibt es doch eine zweite Frage, wie es um das Recht steht, einen anarchischen Zustand, der durch endgültiges Verschwinden einer alten Staatsgewalt entstanden ist, durch Formung einer neuen zu beseitigen.

In Rußland unternahm der Kommunismus usurpatorisch diese neue Formung. Für die christliche Staatsauffassung ist damit ein neues Problem entstanden. Konnte die kommunistische „Rechtsordnung", die sich im bewußten Gegensatz zur christlich-ethischen Ordnung stellt, überhaupt eine legitime Staatsgewalt schaffen, welche doch die Kristallisation göttlicher Weltordnung im Zusammenleben der Menschen bildet? Die konsequente christliche Staatsauffassung muß wohl einen solchen Widerspruch in sich ablehnen, auch wenn sie, wie das z. B. Papst Leo XIII. in seinem Schreiben vom Jahre 1892 an die französischen Katholiken tat, grundsätzlich das Recht bejaht, eine Anarchie durch Schaffung einer neuen Staatsgewalt zu beseitigen. Die Frage der Legitimität der Sowjetordnung muß also ausscheiden, wir können nur von einer tatsächlichen Staatsgewalt sprechen, welche aus der Anarchie heraus entstand.

Die Initiative zu dieser Neuformung ging zwar vom Zentrum, von der kommunistischen Partei, aus. Die einzigen aber, die nach der bolschewistischen Theorie, den Sowjetstaat zu bilden hatten, und die ihn auch tatsächlich aus dem anarchischen Chaos der ersten Revolutionsjahre heraus, wenn auch meist unter Anleitung des Zentrums, bildeten, waren die örtlichen Gemeinschaften. Wenn nun schon die Verfassung von 1918, mehr noch die späteren und am ausgesprochensten das sowjetistische Gewohnheitsrecht uns den Sowjetstaat in seinen nichtautonomen Teilen als ein Gefüge zeigt, das unbedingt als Einheitsstaat anzusprechen ist, wie dies im ersten Abschnitt dargelegt wurde, so läßt sich das historisch nur so erklären: die örtliche Gemeinschaft, der als einzigen aus der Anarchie heraus durch einen rein tatsächlichen Akt ursprüngliche Herrschaftsgewalt erwuchs, übertrug diese Gewalt — ob freiwillig oder unter Druck ist eine politische Frage, die hier keine Rolle spielen kann — dem Zentrum, in welchem durch die Summe dieser Gewalten ein neuer Staat entstand. Dieser, zunächst einer Bundesgewalt im Bundesstaat vergleichbar, wurde zur Einheitsstaatsgewalt in dem Augenblick, in dem die lokale Herrschaftsmacht ganz übertragen war, da ja nun, auch konstruktiv, von Lokalstaaten nicht mehr gesprochen werden kann. Inwieweit die Zentrale in der Folgezeit den lokalen Behörden sogar weitgehende Funktionen, nunmehr nicht ursprünglicher Art, überließ, wieweit die Abhängigkeit oder Unabhängigkeit dieser Behörden ging, ist eine Frage verwaltungsmäßiger und politischer Zweckmäßigkeit, die an der Tatsache nichts ändert, daß juristisch mit diesem Konzentrationsprozeß, mit der Uebertragung der vollen Gewalt, die „Lokalstaaten" verschwunden, der Einheitsstaat entstanden war.

Viertes Kapitel.

Die autonomen Gebiete und Republiken.

§ 10: Die Nationalitätenfrage in der bolschewistischen Theorie.

Nunmehr hat die Untersuchung auf die Teile des Reiches überzugreifen, welche die Bundesverfassung bezw. die einzelnen Republikverfassungen als „autonom“ bezeichnen. Sie hat festzustellen, ob diesen Gebietsteilen Staatscharakter und Völkerrechtssubjektivität zuzusprechen ist, wobei die historische Entwicklung der letzten elf Jahre sowohl wie der gegenwärtige Stand zu berücksichtigen sind.

Der Entscheidung dieser Frage sei wieder die Untersuchung vorangestellt, wie sich die Sowjettheoretiker, besonders auch die Schöpfer des Systems, zur Nationalitätenfrage und zum Bundesstaatsproblem stellten, wobei natürlich auch hier wieder die Beantwortung nur vom politischen Standpunkt erwartet werden kann.

Auch bei Behandlung dieses Problems ist wieder der Gedanke der Gemeinschaft aller Werktätigen der Schlüssel zum Verständnis. Es gibt in der neuen bolschewistischen Idealwelt nur mehr Klassen, nicht mehr Nationen: oder genauer gesagt: es gibt nur mehr eine weltumspannende Klasse — das Proletariat. Ihre Gemeinschaft bildet den Staat bis zu seinem schließlichen Absterben. Man wollte der Masse die historische, organisch gewachsene Gliederung nehmen, mußte sie ihr nehmen, wollte man konsequent bleiben und dem Einzelmenschen das Gefühl einimpfen, daß er mit dem 25. Oktober 1917 einen Strich unter sein Leben zu machen habe, daß er von diesem Tage an zu vergessen habe, daß er Glied einer Familie, einer kulturellen Volksgemeinschaft war und daß nunmehr die Familie durch die Produktion von „proles“, von Nachkommen, ersetzt sei, die Volksgemeinschaft aber aufgegangen sei in der Gemeinschaft derer, die verbunden sind durch das Ressentiment kleinstes Teilchen einer Masse zu sein. So ist es eigentlich klar: es kann nur einen Zentralstaat geben, in dem besonderen Sinn des Wortes allerdings, den wir im letzten Abschnitt kennengelernt haben: ent-

sprungen und wurzelnd in der örtlich organisierten Gemeinschaft der Werktätigen, der technischen Organisation, die alles Bisherige zu ersetzen hat. Logischerweise muß so der Bolschewist in letzter Konsequenz den auf dem Nationalitätenprinzip beruhenden Föderativstaat ablehnen. Dazu kommt die Notwendigkeit, den „absterbenden Staat" als Bollwerk gegen die in Agonie befindliche Bourgeoisie zunächst möglichst kräftig zu gestalten. So hat denn Lenin auch in seinem theoretischen Forderungen unter Berufung auf Marx und Engels diese Konsequenz gezogen: „Marx weicht von Proudhon und Bakunin gerade in der Frage des Föderalismus ab. Marx ist Zentralist, und in seinen hier zitierten Darlegungen ist keinerlei Abweichung vom Zentralismus vorhanden. Nur Leute, die des Aberglaubens voll sind an den Staat, können die Vernichtung der bürgerlichen Maschinerie für eine Vernichtung des Zentralismus halten."[1] „Die größte lokale rayonale usw., Freiheit hat, soweit die Geschichte lehrt, die zentralistische und nicht die föderative Republik geboten."[2] „Engels wie auch Marx vertritt vom Standpunkt des Proletariats und der proletarischen Revolution den demokratischen Zentralismus, eine geeinte und ungeteilte Republik. Die föderative Republik betrachtet er als Ausnahme und als Hindernis der Entwicklung oder aber als Uebergang von der Monarchie zur zentralistischen Republik, als „Schritt vorwärts" unter bestimmten besonderen Verhältnissen und unter diesen besonderen Verhältnissen ragt die Nationalitätenfrage vor."[3])

Und diese Nationalitätenfrage ließ den Bolschewismus zunächst von seinem einzig logischen zentralistischen Grundsatz abweichen, die Vorsicht gegenüber den „Ueberbleibseln von nationalen Gefühlen," wie das Protokoll des 8. Kongresses der K.P.D. an einer Stelle sagt. „Es ist nur eine Politik, die mit den Tatsachen rechnet, daß die Volksmassen in den Randstaaten den Nationalismus desto schneller abstreifen werden, je weniger sie von der nationalen Bedrückung bedroht sind. Aus diesem Grund steht die K.P.R., eine ausgesprochen zentralistische Partei, auf dem Boden der Föderation der Sowjetstaaten. Sie unterstreicht damit, daß die straffe Zentralisation nur ein Resultat der freiwilligen Anerkennung der Notwendigkeit der Zentralisation durch die Volksmassen der Rätestaaten sein kann."[1]) Dieser Beschluß ist

[1]) Lenin, Staat und Revolution, S. 48.
[2]) Lenin, a. a. O., S. 68.
[3]) Lenin, a. a. O., S. 66.
[1]) K. Radek, Das Programm der K.P.R. S. 16.

ehrlich. Fast wohltuend ehrlich inmitten einer Flut von doktrinärem Formalismus, über dessen Undurchführbarkeit man sich im Augenblick der Beschlußfassung wohl ebenso klar war wie über die utopische Natur des Weltzentralstaates. Neben dem überspannten Absolutismus des Zarentums war es vor allem sein vollkommener Zentralismus, der bei den Völkern des russischen Reiches notwendig Gegenkräfte auslösen mußte, wie schon im § 1 dieser Arbeit zu zeigen versucht wurde. Diese Gegenkräfte unausgenützt zu lassen, dazu waren die Gründer des Sowjetreiches zu gute Taktiker. Nüchternste Taktik führte also von der theoretischen Forderung nach dem Weltproletarierstaat, für den das russische Volk in seiner Masse wenig Verständnis aufbringen konnte, zur heutigen bolschewistischen Nationalitätenpolitik, führte auch hier zu einem fast diametralen Gegensatz zwischen dem Ziel der Theorie und der Praxis der jetzigen „Uebergangszeit". Es wäre aber ungerecht zu leugnen, daß diese Taktik mit ganz außerordentlichem Geschick durchgeführt wurde, daß sie da und dort zu wertvoller kultureller Pionierarbeit führte und zurückgestaute kulturelle Energien zur Auswirkung kommen ließ. Zu leugnen ist auch nicht, daß sie zu neuartigen und durchaus beachtenswerten staatsrechtlichen Formen der Zusammenfassung verschiedenartiger Völkerschaften unter einheitlicher Leitung, also zu neuartigen Formen des Bundesstaates führte, die dem staatsrechtlichen und politischen Bundesstaatsproblem wichtige Anregungen geben können.

Die Ueberzeugung von der Notwendigkeit einer solchen Taktik in der Nationalitätenfrage drang schon auf dem Parteikongreß der K.P.R. im Jahre 1913 langsam durch. Dort, und dann wieder auf dem Kongreß vom 24. bis 29. April 1917 war das Recht der Völker auf Lostrennung proklamiert worden, zu unterscheiden allerdings von der Zweckmäßigkeit, die von der Partei entschieden werden müsse. Der achte Parteikongreß im März 1918 formulierte dann als Ziele: „Aufhebung aller und jeglicher Vorrechte irgend einer nationalen Gruppe, vollständige Gleichberechtigung der Nationen, Anerkennung des Rechtes der Kolonien und nichtgleichberechtigten Nationen auf staatliche Loslösung. — Zu diesem Zweck stellt die Partei als eine der Uebergangsformen auf dem Weg zur völligen Einheit die föderative Vereinigung der Staaten hin, die als Rätestaaten organisiert werden."[5]) Das so formulierte vorläufige Selbstbestimmungsrecht

[5]) Programm der K.P.R. S. 47.

der Völker fand dann seinen zusammenfassenden Ausdruck in der vom allrussischen Rat der V.K. am 22. November 1917 angenommenen „Deklaration der Rechte der Völker Rußlands": „Die Räteversammlung hat im Juni dieses Jahres das Bestimmungsrecht der Völker verkündet. Die zweite Räteversammlung hat im Oktober dieses Jahres dieses unverbrüchliche Recht mit mehr Entschiedenheit und Bestimmtheit bestätigt. Der Rat der V.K. hat in Erfüllung dieses Willens der Versammlungen als Grundlage seiner Tätigkeit in der Frage der Nationalitäten Rußlands folgende Grundsätze aufgestellt:

a) Gleichheit und Souveränität der Völker Rußlands;
b) freies Selbstbestimmungsrecht der Völker Rußlands bis zur Absonderung und Bildung selbständiger Staaten;
c) Aufhebung aller und jeder nationalen und nationalreligiösen Vorrechte und Beschränkungen;
d) freie Entwicklung der nationalen Minderheiten und ethnographischen Gruppen, die das Territorium Rußlands bewohnen."

Ergänzt wurde diese Deklaration durch eine zu Beginn des Jahres 1918 ergehende Aufforderung des allrussischen V.K. für nationale Angelegenheiten an die Sowjets, besonders der östlichen Gubernien, verfassunggebende Kongresse zu bilden;[6]) doch blieb in den Wirren der damaligen Kämpfe ein Erfolg zunächst aus. die Arbeitskommune der Wolgadeutschen (später autonomes Gebiet, seit 1924 autonome Republik) war die einzige, die sich damals schon konstituierte und durch Dekret vom 19. Oktober 1918 anerkannt wurde. Erst seit 1920 machten die Autonomisierungen weitere Fortschritte.

Der Gedankengang der Schöpfer des neuen Reiches ist also ein ganz klarer: Eingehen auf die nationalen Wünsche durch Selbständigmachung der einzelnen Völkerschaften, sodann deren Eintritt in eine Föderation, welcher dann in der Folgezeit eine immer straffere Organisation, schließlich bis zum Zentralstaat zu geben sein wird.

§ 11: Die autonomen Gebiete.

Nunmehr ist an Hand der rechtlich-historischen Gegebenheiten zu prüfen, inwieweit diese Gedanken in die Wirklichkeit umgesetzt wurden. Die Darstellung der sechs Unionsrepubliken ist dabei die

---

[6]) G. S. 1918 — 5 — 83.

Rechtslage der autonomen Gebiete und Republiken voranzustellen, also der föderativen Glieder innerhalb der Unionsrepubliken.

Ihre Entstehung ist, wie die ganze historische Entwicklung der sowjetistischen Gliederung, eine recht vielgestaltige. Daß die „Deklaration der Rechte der Völker Rußlands" vom 22. 11. 1917 eine staats- und völkerrechtliche Bedeutung nicht haben kann, erhellt schon aus dem im letzten Abschnitt Gesagten. Mit dem 14. September oder spätestens mit dem 7. November 1917 bestand im russischen Reich eine legitime Gewalt nicht mehr, da zu ihrer wesentlichen Voraussetzung eine Herrschaftsmacht gehört, die sowohl dem Zaren und der provisorischen Regierung als auch zunächst der bolschewistischen Zentralregierung fehlte. Wenn also der Rat der V.K. die „Gleichheit und Souveränität der Völker Rußlands und die freie Selbstbestimmung bis einschließlich Absonderung und Bildung selbständiger Staaten" proklamierte, so konnte eine solche Proklamation nur programmatische, nicht aber rechtliche Bedeutung haben. Sie kann nicht einmal als eine antizipierte, generelle staatliche Anerkennung, die das Völkerrecht an sich zuläßt,[1]) angesehen werden, denn eine solche würde eine schon konstituierte Staatsgewalt voraussetzen, die damals noch nicht bestand.

Erst aus dem Boden dieses anarchischen Zustandes erwuchsen durch rein tatsächliche, metajuristische Akte neue Staatsgewalten. Auf den Reichsteilen, die später die unmittelbar administrativ unterstellten Gebiete bildeten, waren Schöpfer dieser neuen Gewalt, die lokalen und mittelstufigen Organe.[2]) Bei der Bildung der autonomen Gebiete und Republiken machten sich zwei entgegengesetzte Tendenzen bemerkbar, die für die juristisch-konstruktive Darstellung von Bedeutung sind: In manchen Fällen entstanden die autonomen Gebiete und Republiken selbständig, ohne jeden Zusammenhang mit der Zentralregierung, eben aus jenem Freiheitsdrang heraus, der sich in den Jahren des zentralistischen Zarenregimes zu starken potentiellen Energien aufgespeichert hatte und sich nun mit einem Male kinetisch-zentrifugal entlud. Die Lage war auch hier in den verschiedenen Reichsteilen eine durchaus verschiedene:

Mancherorts bildeten sich zunächst örtliche Sowjets. Die Sowjets gleicher ethnographischer Zusammensetzung traten bald

---

[1]) Hatschek: Grundriß des Völkerrechts, S. 72.
[2]) Vgl. oben, S. 44 ff.

zusammen zur Bildung nationaler Republiken, die nun wieder durch Uebertragung der Macht von Seiten der Lokalgewalt zu „Staaten“ wurden. In den meisten Fällen allerdings riß eine verhältnismäßig kleine Zahl, kommunistische Emissäre oder auch örtliche Nationalisten und Autonomisten, die Gewalt an sich, proklamierten die betreffende nationale Gebietseinheit und in kürzerer oder längerer Zeit gelang es ihnen, das Gebiet tatsächlich in die Hand zu bekommen. Welcher dieser beiden Wege auch gewählt wurde: jedenfalls entstand in all diesen Gebieten eine neue Gewalt, die man, folgt man der Machtstaatstheorie, als Staat anerkennen muß, sobald es ihr gelang, sich endgültig durchzusetzen und an Stelle der bisherigen Anarchie eine tatsächliche Gewalt zu schaffen.

Hiebei ist aber das eine nicht zu übersehen: bei Behandlung dieser Probleme kann hier nur von einer juristisch-konstruktiven Schablone ausgegangen werden. Die Darstellung der Stürme der ersten Jahre der russischen Revolution ist Sache des Historikers und auch diesen wird es kaum je gelingen, die Wirrnis dieser Jahre klarzulegen. Die Praxis dieser Staatsgründungen umfaßt Monate und Jahre blutiger Einzelrevolutionen, erneuter Stürze der eben erst emporgekommenen Machthaber, Eroberung durch rote und weiße Truppen, Hungersnöte und Plünderungen. Der Jurist muß über diese Zeiten mangelnden Rechtes hinweggehen und kann nur feststellen: aus diesen Wirrnissen sind Gebietseinheiten erwachsen, die wir als partikuläre Staaten neuer bolschewistischer Prägung mit all ihren Kennzeichen ansehen müssen.

Als Völkerrechtssubjekte können diese Staaten freilich nicht in Betracht kommen. Zwar ist zweifellos, daß sie theoretisch Träger völkerrechtlicher Pflichten und Rechte hätten darstellen können; denn das „innerstaatliche Wollen“,[3]) das der Gestaltung zum Völkerrechtssubjekt notwendig vorauszugehen hat, bestand. Doch dem zweiten Akt dieser Subjektswerdung, der Einreihung in die Völkerrechtsgemeinschaft durch Anerkennung, stand die mangelnde endgültige Ordnung und der mangelnde Konnex mit der Völkerrechtsgemeinschaft entgegen. Aus diesem Grunde kann auch jeder Versuch unterbleiben, die neuen Staaten auf Rechtserscheinungen zu prüfen, welche den Völkerrechtssubjekten eignen, wie etwa Vertragsrecht, aktives und passives Gesandtschaftsrecht usw.: Soweit Abkommen unter diesen Partikular-

[3]) Hatschek, a. a. O., S. 71.

staaten überhaupt getroffen wurden, können sie höchstens als verwaltungsmäßige Regierungsabkommen angesehen werden; soweit Abgesandte bestanden, waren sie nicht mehr als Abgesandte ad hoc. An eine Anerkennung dieser Staaten durch die Völkerrechtsgemeinschaft konnte gar nicht gedacht werden.

Die so entstandenen Gebietseinheiten ordneten sich nun im Laufe der ersten vier Jahre alle — ob freiwillig oder unter Druck ist wieder eine politische- und Machtfrage — der R.S.F.S.R. ein. So erfolgte z. B. durch Dekret vom 11. 4. 1921[4]) die Aufnahme der schon am 1. 5. 1918 entstandenen Republik Turkestan. Die Frage, wie diese Gebiete heute rechtlich zu beurteilen sind, sowie die Bedeutung der Autonomiedekrete[5]), kann erst entschieden werden, wenn wir die einzelnen Beziehungen zwischen ihnen und der allrussischen Zentralgewalt klargelegt haben.

Zu einem anderen, historisch sogar überwiegenden Teil erfolgte die Gründung der autonomen Gebietseinheiten durch Abzweigung aus dem engeren Reichskörper. Das politisch taktische Motiv hiezu war wohl in der Regel ein praeventives Eingehen auf die autonomistischen Bestrebungen der einzelnen Völkerschaften, für welche die Sowjetregierung, wie für alle Fragen politischer Taktik eine außerordentlich geschickte Hand hatte und hat. Der rechtliche Vorgang bei dieser Art von Gründungen war etwa der: Daß die sowjetistische Zentralbehörde Trägerin der Herrschaftsgewalt in den nichtautonomen Gebieten geworden war, wurde im letzten Abschnitt gezeigt. Meist erfolgte nun ein Antrag auf Autonomisierung von seiten des lokalen Sowjets, manchmal ging die Initiative auch vom Zentrum selbst aus. Das Dekret, das die Autonomie des betreffenden Gebietes aussprach, bedeutete dann rechtlich die Ausschneidung eines Teiles der Herrschaftsgewalt aus der Funktion der Zentrale für das betreffende Gebiet. Ob auf diesem Ausschnitt ein neuer Staat entstand, ist weiter unten Gegenstand der Erörterung.

Als Typ eines solchen Autonomiedekretes sei das Dekret vom 27. Mai 1920 „über die autonome tatarische sozialistische Sowjetrepublik" wenigstens auszugsweise angeführt.[6])

„Der allrussische Z.V.A. und der Rat der V.K. beschließen:

---

[4]) G. S. 1921 — 32 — 173.

[5]) Alle Autonomisierungen erfolgten oder wurden anerkannt durch Dekret der allrussischen Zentralgewalt.

[6]) Vgl. „Das Verfassungsrecht der R.S.F.S.R.," Moskau 1921, Seite 56.

1. Eine autonome tatarische sozialistische Räterepublik als einen Teil der R.S.F.S.R. zu gründen und ihr einzuverleiben ....
2. Der Regierungsapparat der aut. tat. soz. Räterepublik setzt sich gemäß der Verfassung der R.S.F.S.R. zusammen aus den lokalen Deputiertenräten, den Z.V.A. und dem Rate der V.K. der tat. soz. Räterepublik.

Zur Verwaltung der Angelegenheiten der aut. tat. soz. Räterepublik werden folgende V.K. gebildet:

1) V.K. des Inneren mit Verwaltung für Post und Telegraph;
2) Justiz;
3) Aufklärung;
4) Gesundheitspflege;
5) soziale Fürsorge;
6) Land- und Ackerbau;
7) Verpflegung;
8) Finanzen;
9) Volkswirtschaftsrat mit Abteilungen für Arbeit und für Verkehr;
10) Arbeiter- und Bauerninspektion.

Anmerkung: Die äußeren Angelegenheiten und der Außenhandel bleiben in ihrer Gesamtheit in der Amtssphäre der Zentralorgane der R.S.F.S.R. Mit den Militärangelegenheiten befaßt sich das tatarische Wehrkommissariat, das dem nächstliegenden Rayonkommissariat direkt untergeordnet ist. Die Bekämpfung der Contrerevolution bleibt den Organen der allrussischen außerordentlichen Kommission vorbehalten, die von der allrussischen außerordentlichen Kommission nach Uebereinkommen mit dem tatarischen Rat der V.K. geschaffen werden.

Zwecks Wahrung der Einförmigkeit der Finanz- und Wirtschaftspolitik der R.S.F.S.R. auf dem Gesamtterritorium der Republik bleiben die V.K. der tatarischen sozialistischen Räterepublik, für Verpflegung, Finanzen, der Volkswirtschaftsrat, die Abteilungen für Arbeit und für Verkehr, die Arbeiter- und Bauerninspektion und die Verwaltung für Post und Telegraph am V.K. des Innern, den entsprechenden V.K. der R.S.F.S.R. direkt untergeordnet mit der Verpflichtung, die Verordnungen und Instruktionen der letzteren auszuführen.

Die V.K. der tat. soz. Räterepublik des Innern (mit Ausnahme der Verwaltung für Post und Telegraph), für Justiz,

Aufklärung, Gesundheitspflege, Sozialfürsorge und Land- und Ackerbau sind in ihrer Tätigkeit autonom und nur dem allrussischen Z.V.A. gegenüber verantwortlich .....

Alle ihre erforderlichen Finanz- und technischen Mittel werden der aut. tat. soz. Räterepublik aus den Mitteln der R.S.F.S.R. zur Verfügung gestellt.

Bis zur Einberufung des ersten Rätekongresses der tat. soz. Räterepublik bleibt die gesamte Regierungsgewalt über die aut. tat. soz. Räterepublik innerhalb der in diesem Gesetz angeführten Grenzen in den Händen des provisorischen Revolutionskomitees der tat. soz. Räterepublik, das von dem allrussischen Z.V.A. eingesetzt wird und dessen erste Aufgabe die Einberufung des ersten Rätekongresses der tat. soz. Räterepublik und die Organisation von Abteilungen des Revolutionskomitees ist, die den in Punkt 3 des vorliegenden Gesetzes erwähnten V.K. der tat. soz. Räterepublik entsprechen.

Dem V.K. des Innern und dem V.K. der Nationalitäten wird es aufgetragen, eine gemischte Kommission zu bilden zur Entscheidung von Fragen, die bei der genauen Festlegung der Grenzen der tat. soz. Räterepublik entstehen können.

Der Vorsitzende des allrussischen Z.V.A.: M. Kalinin,
Der Vorsitzende des Rates der V.K.: W. Uljanoff, (Lenin)
Sekretär des allrussischen Z.V.A.: A. Enukidse.
Moskau, 27. 5. 1920."

Man sieht also deutlich: Ausscheidung eines gewissen Herrschaftsgebietes aus der Kompetenz der R.S.F.S.R. und Festsetzung der Kompetenzgrenzen, sodaß Raum für die Entstehung einer neuen Gewalt frei wird: bis dahin Uebertragung der Zuständigkeiten dieser zukünftigen Gewalt an ein Revolutionskomitee.

Rechtlich außerordentlich merkwürdig und nur aus der Nationalitätenpolitik des Kommunismus verständlich ist, der Artikel 13 der russischen Verfassung, welcher ein gewisses Sezessionsrecht aus dem unmittelbar administrativen Reichsverband grundsätzlich verfassungsmäßig zugesteht: „Die R.S.F.S.R., ausgehend von der Gleichberechtigung der Bürger ohne Rücksicht auf ihre Rassen- und nationale Zugehörigkeit erkennt als mit dem Grundgesetz unvereinbar jegliche Bedrückung nationaler Minderheiten oder die Beschränkung ihrer Gleichberechtigung und umso mehr die Festsetzung oder Zulassung irgendwelcher (direkter oder indirekter)

Vorrechte für einzelne Nationalitäten und anerkennt das Recht der einzelnen Nationalitäten auf Aussonderung gemäß einem Beschlusse ihrer Rätekongresse und nach Bestätigung durch die obersten Organe der R.S.F.S.R. zu autonomen sozialistischen Sowjetrepubliken und Gebieten."

Aus diesem Artikel erhellt wieder die merkwürdige Zwitterstellung der Lokalgewalten: während einerseits die örtlichen Behörden in so weitgehender Abhängigkeit vom Zentrum stehen, daß wir ihnen kaum die Stellung vom Selbstverwaltungsorganen zubilligen konnten, fungiert hier das bedeutendste dieser Organe, der lokale Sowjet-Kongreß, als selbständiger Vertreter des Willens der Bevölkerung, dem das Beschlußrecht über Ausscheidung aus der unmittelbaren Administration zusteht.

Die Verfassung sieht „Bestätigung" der Aussonderung durch die Zentralgewalt vor. Erfolgt diese Bestätigung, so haben wir den Rechtsvorgang, wie er oben skizziert wurde. Kann aber diese Bestätigung verweigert werden, oder besteht auf sie ein Verfassungsrechtsanspruch? Die Verfassung sagt darüber direkt nichts; ein solcher Anspruch wäre vielleicht daraus zu lesen, daß das Grundgesetz Unterdrückung als „mit den Grundrechten unvereinbar" bezeichnet. Aber diese Grundrechte schaffen ja bekanntlich keine Rechtsansprüche Einzelner oder einzelner Gruppen im demokratischen Sinn, über ihnen steht das „Interesse des Klassenkampfes" und das „sozialistische Rechtsbewußtsein". Und so ist auch dieser Rechtsanspruch zu werten: er gilt nur, soweit das „Interesse des Klassenkampfes" nicht verletzt ist.

Der Aufbau der autonomen Gebiete ist grundsätzlich der gleiche wie in den unmittelbar unterstellten Gebieten, nur ist der Gubernialkongreß ersetzt durch den Gebietskongreß, der Gubernial V.A. durch den Gebiets V.A. Diese Gliederung ist „auf Grund der Verfassung der R.S.F.S.R." zwingend vorgeschrieben. Im übrigen können die autonomen Gebiete selbständige „Satzungen" haben, die von Gebietsrätekongressen beschlossen und vom allrussischen Z.V.A. bestätigt werden. Weiter enthält die Verfassung über die Rechte der autonomen Gebiete nichts, auch keine besondere Selbständigkeit legislativer oder administrativer Art. Die Abteilungen der betreffenden Sowjets unterstehen vielmehr in derselben „doppelten Unterordnung" den allrussischen V.K., empfangen von diesen Weisungen und können von oben aufge-

hoben werden.[8]) Nur in der Erledigung der lokalen, besonders kulturellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten ist den Gebietsbehörden eine größere Selbständigkeit als den Gubernialbehörden gelassen, so kann z. B. die Landessprache als Amts- und Schulsprache eingeführt werden; auch erfolgt die Besetzung der Aemter grundsätzlich nach landsmannschaftlichen Gesichtspunkten. Diesen geringen Autonomierechten, zu denen noch das Recht auf Entsendung eines Vertreters in den Nationalitätenrat der Union tritt, steht die verwaltungsmäßige Unterordnung unter die allrussischen Zentralorgane entgegen.

Die autonomen Gebiete müssen als Gebietskörperschaften angesehen werden, denen eine weitergehende lokale Eigenverwaltung besonders kultureller Art zusteht als den übrigen örtlichen Räten; Was jedoch diesen den Selbstverwaltungscharakter im heutigen demokratischen Sinn nimmt — besonders die mangelnde Selbstständigkeit innerhalb eines gesteckten Rahmens und der Gesetze — gilt auch für die autonomen Gebiete, so daß auch diese nur eine gewisse Eigen- nicht wirkliche Selbstverwaltung haben. Daß ihnen erst recht nicht Staatscharakter — also ursprüngliche Herrschaftsgewalt — zuzuerkennen ist, braucht nicht erst betont zu werden. — Darüber sind auch alle Staatsrechtler einig. Im übrigen gehen die Ansichten etwas auseinander: Langhans[9]) spricht von kultureller, doch mangelnder politischer Autonomie, Alexejew[10]) bezeichnet den Unterschied zwischen den autonomen Gebieten und den Gubernien unter Berufung auf Durdenjewski[11]) nur als Namensunterschied. Auf dem gleichen Standpunkt steht auch Magerowski[12]), der schreibt: „Es sind nationale Gubernie

[8]) Das föderative Organ bei der Zentralgewalt für autonome Gebiete und Republiken war bis 9. 4. 1924 das V. Kommissariat für nationale Angelegenheiten, das die Interessen der autonomen Gebietseinheiten zu wahren, und die Verbindung zwischen ihnen und der Zentrale aufrechtzuerhalten hatte; zu diesem Zweck sandte es zu den V. A. der autonomen Einheiten Vertreter und bildete umgekehrt bei sich einen „Rat der Nationalitäten" aus Deputierten der Föderation. Seit dem Dekret vom 9. 4. 1924 sind die autonomen Einheiten beim Z.V.A. vertreten und bilden bei diesem Präsidium eine „nationale Abteilung"; dagegen unterhält umgekehrt die Zentrale bei den Gliedern keine ständigen Abgesandten mehr.

[9]) M. Langhans, Vom Absolutismus zum Rätefreistaat, Leipzig 1925, S. 10.

[10]) Alexejew, Staatsverfassung, S. 50.

[11]) W. Durdenjewski: Auf dem Wege zum Sowjetföderalismus in: S. P. Nr. 1 (4) 1923, S. 31.

[12]) Union der S. S. R. S. 9, vgl. Alexejew, Staatsverfassung, S. 50.

oder besser national-territoriale Gebilde, die von einer oder mehreren Gubernien abgetrennt und sich zu gesonderten Einheiten mit Gubernialrechten ausgebildet haben."

Nun sind auch die rechtlichen Vorgänge bei Gründung dieser autonomen Gebiete klar: bei den Territorien, die historisch selbständig entstanden sind und denen darnach ursprünglich Staatscharakter eignete, ist der Vorgang derselbe, wie bei den nichtautonomen Gebieten. Durch den Anschluß an die R.S.F.S.R. als autonomes Gebiet übertrugen sie ihre Herrschaftsgewalt an die allrussische Zentrale und gingen im Reiche auf. Die „autonome," selbstverwaltungsähnliche Funktion, welche ihnen durch das Gründungsdekret übertragen wurde, bedeutete nun nichts anderes als eine administrative Selbstbeschränkung der Zentrale zu Gunsten des Gebietes. Welcher Art das „Recht" ist, das die Gebietsgewalt auf diese Autonomie hat, erhellt aus dem oben über das prinzipielle Autonomierecht Gesagten.

Bei den Gebieten, die durch Initiative der Zentrale oder des örtlichen Kongresses aus dem unmittelbaren Reichsgebiet ausgeschieden wurden, ist der rechtliche Vorgang ein entsprechender: das Autonomiedekret ist also auch in diesen Fällen ein rein administrativer Akt. Von völkerrechtlichen Beziehungen kann demnach bei den autonomen Gebieten keine Rede sein.

§ 12: Die autonomen Republiken.

Die Entstehungstatbestände bei den autonomen Republiken sind wieder dieselben wie die bei den autonomen Gebieten und brauchen deshalb hier nicht mehr behandelt zu werden. Die Organisation der autonomen Sowjetrepubliken ist für die unteren Stufen in Artikel 44 der russischen Verfassung vorgeschrieben und entspricht der normalen Sowjet-Organisation. Die Gliederung der Oberstufe in den Republiken weicht von der der Gebiete ab, ist vielmehr der Organisation der allrussischen Zentralbehörden nachgebildet. Der Träger der höchsten Gewalt im Bereiche jeder autonomen Republik ist der betreffende nationale Rätekongreß bezw., in zeitlicher Abgrenzung, der Z.V.A., der wieder ein Präsidium bildet. Die Rechte des Z.V.A. sind von der russischen Verfassung nicht näher umschrieben, werden vielmehr durch die Verfassung der autonomen Republiken selbst festgesetzt. Neben das Präsidium des Z.V.A. treten nicht, wie bei den autonomen Gebieten, „Abteilungen", sondern selbständige

V.K., zusammengefaßt in einen Rat der V.K.; sie zerfallen in zwei Gruppen:

1) die V.K. der „vereinigten V. Kommissariate" der R.S.F.S.R.: für Finanzen, Arbeit, Innenhandel, Arbeiter- und Bauerninspektion und des obersten Volkswirtschaftsrates;
2) die selbständigen V.K. für Inneres, Justiz, Aufklärung, Volksbildung, Gesundheitsschutz, Landwirtschaft und soziale Versicherung. Daneben bestehen noch in der Regel beim Rat der V.K. ein örtliches Organ der G.P.U., ein statistisches Amt und eine Plankommission. Die Angelegenheiten der zentralisierten V. Kommissariate [1]) werden durch die örtlichen Organe für Post und Telegraph, Verkehrswege, Außenhandel und auswärtige Angelegenheiten [2]) verwaltet.

Ist nun diesen autonomen Republiken Staatscharakter zuzusprechen? Die Meinungen gehen hier auseinander. Langhans [3]) spricht nur von einem gewissen „staatlichen Selbstverwaltungsrecht," der das Sowjetreich ebenfalls stark zentralistisch beurteilende Timaschew [4]) schreibt: „In ihrer Existenz und staatlichen Organisation vom Willen der Zentralgewalt abhängend, am Aufbau der Zentralgewalt nicht teilnehmend, mit keiner ausschließlichen Kompetenz ausgestattet, sind sie jedenfalls nicht mehr als autonome Provinzen. Und da die R.S.F.S.R. selbst nur eine autonome Provinz der S.S.R. bildet, so sind diese autonomen Republiken nur autonome Unterabteilungen einer autonomen Provinz des Sowjetstaates." Derselben Ansicht ist Pletnejew [5]), der den autonomen Republiken nicht mehr Autonomie zuspricht als den vorrevolutionären Gubernien; die staatliche Fassade betrachtet er nur als Dekoration.

Gegenüber diesen Zentralisten kommt Durdenjewski, wenn auch mit einigen Einschränkungen, zu dem Ergebnis, das man es mit einem Föderativstaat zu tun habe, den autonomen Republiken also Staatseigenschaft zuzusprechen sei. Mehr fluktuierend-entwicklungsmäßig faßt Magerowski [6]) diese Frage auf: „Rußland ist noch keine Föderation geworden, weil die Nationen, die ihre Souveränität erhalten haben, noch kein derartiges wirtschaftliches

---

[1]) Vgl. darüber § 19.
[2]) Vgl. hiezu Alexejew: Entwicklung, S. 365.
[3]) Langhans, a. a. O., S. 104.
[4]) Timaschew, Das Staatsrecht des Russischen Reiches, S. 182.
[5]) Pletnejewf, Staatliche Struktur der R.S.F.S.R. in: P. J. 1922, Bd. 1, vgl. auch Alexejew: Staatsverfassung, S. 51.
[6]) Magerowski: a. a. O. S. 9.

und kulturelles Stadium erreicht haben, daß sie sich in vollem Sinne des Wortes selbst organisieren und ihrer Souveränität in lebenskräftigen Formen Ausdruck geben können. Aber diese Nationen wachsen und entwickeln und vollziehen dabei eine Umwandlung ihrer staatlichen Struktur. Mit dem Wachstum der Nationen aber entsteht und wächst auch die russische Föderation." Eine besondere juristische Genauigkeit ist diesem Urteil nicht zuzusprechen, denn entweder spricht man von „Souveränität" und damit auch von Trägern dieser Souveränität, von Staaten, oder aber man leugnet diesen Staatscharakter, dann haben die autonomen Republiken auch keine Souveränität.

Wenn auch Alexejew[7]) Recht zu geben ist, „daß der großrussische Föderalismus nicht nach festen juridischen Begriffen und Schemata bemessen werden darf," wenn auch eine erstaunliche und fast verwirrende Mannigfaltigkeit in all diesen Beziehungen besteht, so können doch einige Gesichtspunkte gegeneinander abwogen werden, die für und gegen den Staatscharakter der autonomen Republiken sprechen.

Die grundsätzliche Regelung der Verhältnisse der autonomen Republiken enthalten die Artikel 44 ff. der allrussischen Verfassung. Daß darin die Grundsätze des Aufbaues der Republiken enthalten sind, wurde schon erwähnt. Die Verfassung spricht dabei von einer Bildung der Organe „auf Grund der Verfassung der R.S.F.S.R.". Diese Formulierung könnte den Gedanken nahelegen, als ob die Bildung durch Ableitung der Herrschaftsgewalt von der Zentrale erfolge. Vergleicht man aber die folgenden Paragraphen, so ersieht man, daß den Worten „auf Grund der Verfassung des R.S.F.S.R." wohl keine andere Bedeutung zukommt, als etwa dem Artikel 17 der Weimarer Verfassung, nämlich das Vorschreiben einer bestimmten Regierungsform an die Gliedstaaten.

Der Artikel 45 der russischen Verfassung spricht dann von den Trägern der höchsten Gewalt, wobei dieser Begriff, der sich im Sowjet=Staat ja auch bei den Eigenverwaltungsorganen findet, im Artikel 48 erweitert wird. Die autonomen Republiken haben danach in den Grenzen der ihnen zustehenden Rechte das Gesetzgebungsrecht mit bindender Kraft innerhalb des Gebietes. Dieser Gesichtspunkt ist zwar an sich für den Staatscharakter einer Gebietskörperschaft noch nicht maßgebend, denn auch unsere

[7]) Staatsverfassung S. 52.

Selbstverwaltungskörper haben dieses Recht. Zieht man aber noch das im Artikel 47 festgelegte Organisationsrecht in Betracht und die Selbständigkeit der V.K., die den entsprechenden allrussischen V.K. nicht unterstehen und vergleicht man all diese Gesichtspunkte mit der für die autonomen Gebiete getroffenen Regelung, so kommt man wohl zu dem Ergebnis, daß das Recht der autonomen Republiken ein weit selbständigeres ist, wenn auch, wie in der ganzen Sowjetverfassung, eine präzise juristische Regelung fehlt. Daß auch in der Praxis die autonomen Republiken eine weitgehende Selbständigkeit gegenüber der Zentralgewalt empfunden und ausgenützt haben, dafür bringt Alexejew[8]) einige interessante Belege. So schreibt z. B. die V.S. 1924, Nr. 2: „Es haben eine Reihe von autonomen Republiken und Bezirken in Anpassung an örtliche Verhältnisse und Lebensbedingungen ohne auch nur das Zentrum davon zu benachrichtigen, Aenderungen in der Struktur ihres Verwaltungsapparates vorgenommen, ungeachtet dessen, daß die Bestimmungen über sie von den zentralen gesetzgebenden Behörden erlassen waren." Anschließend daran berichtet Alexejew von einer Reihe tiefgreifender Aenderungen der Verwaltung, welche die autonomen Republiken selbständig getroffen haben.

Dem stehen nun einige Artikel entgegen, die Beschränkungen der Rechte der Republiken bedeuten. So hat der allrussische Rätekongreß und Z.V.A. nach Art. 17 i das Recht auf „Abänderung der Bestimmungen der Rätekongresse der autonomen sozialistischen Sowjetrepubliken und autonomen Gebiete ......, die die gegenwärtige Verfassung und die Bestimmungen der obersten Organe der R.S.F.S.R. verletzen." Die autonomen Einheiten sind darin den „übrigen örtlichen Rätekongressen" gleichgestellt. Trotzdem können wir aus dem Gesichtspunkt des Artikels 17 j heraus von einem Fehlen selbständiger Herrschaftsgewalt nicht sprechen; denn Artikel 17 j enthält nur eine gewisse Kompetenz-Kompetenz der Bundesgewalt alle Fragen ihrerseits zu entscheiden und dann die Bestimmungen der autonomen Republikorgane entsprechend abzuändern. Soweit aber eine solche zentrale Entscheidung nicht getroffen ist, haben die Republiken vollkommen selbständige unabgeleitete[9]) Macht auf ihrem Gebiet. Die Kompetenz-Kompetenz

[8]) Staatsverfassung, S. 54 ff.

[9]) Hier der Gegensatz zu den autonomen Gebieten und den übrigen örtlichen Organen!

der Bundesgewalt als ein Teil der Gesamtstaatskompetenz nimmt aber den Einzelstaaten, ähnlich wie in Deutschland, noch nicht ihren Staatscharakter. [10])

Dieser wird auch durch Artikel 44,2 nicht beeinträchtigt. Artikel 44 bestimmt, daß die Verfassungen der autonomen Republiken nach Annahme durch die betreffenden Rätekongresse dem allrussischen Z.V.A. zur Bestätigung und dann dem allrussischen Rätekongreß zur endgültigen Bestätigung vorgelegt werden müssen. Aber auch die hier beschränkte Kompetenz zur Konstitution ist nur eine, wenn auch wichtige Zuständigkeit der staatlichen Herrschaftsgewalt im allgemeinen, die durch einen selbständigen Willensakt des betreffenden Staates (hier der Eintritt in die Föderation) sehr wohl übertragen werden kann. Daß zudem der Konstitutionskompetenz keine allzu große Bedeutung zugemessen wird, erhellt daraus, daß die meisten autonomen Republiken eine selbständige Verfassung überhaupt nicht haben, sich vielmehr mit den allrussischen Verfassungsgrundsätzen und den in den Autonomiedekreten enthaltenen Regelungen begnügen.

Des weiteren hat die Zentralgewalt nach Artikel 17b das Recht, die Grenzen der autonomen Republiken festzusetzen. Dieses Recht stand ursprünglich nach einem Dekret vom 21. 1. 1918 [11]) den lokalen Organen zu. Mit der fortschreitenden Zentralisation wurde durch Dekret vom 9. 5. 1923 [12]) der allrussische Z.V.A. für kompetent erklärt, nicht nur bezüglich der unmittelbar unterstellten Gebiete, sondern auch für die untergeordneten Staaten. Dementsprechend erfolgten z. B. Gebietsänderungen in der Republik Krym [13]) und der Republik Kirgisien durch Dekret des allrussischen Z.V.A. Auch die Zuständigkeit zu den Rayonierungen, die sich nicht nur auf die unmittelbaren Gebiete erstrecken, haben darin ihre Rechtsgrundlage. [14]) So erfolgte z. B. durch allrussisches Dekret vom 3. 11. 1923 [15]) die Schaffung des Uralgebietes, durch Dekrete vom 3. 4. und 2. 6. 1924 [16]), die Einteilung des nordkaukasischen Gebietes. – Wenn demnach formalrechtlich auch durch Dekret der Bundesgewalt die autonomen Republiken aufgehoben werden könnten, so entspricht diese Kompetenz nur dem

[10]) Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, S. 39.
[11]) G. S. 1918 — 21 — 318.
[12]) G. S. 1923 — 41 — 448.
[13]) G. S. 1923 — 80 — 775.
[14]) V. S. 1924, Nr. 6, S. 183.
[15]) G. S. 1923 — 103/4 — 1028.
[16]) G. S. 1924 — 23 — 227 und 50 — 476.

Recht des deutschen Reiches nach Artikel 18 R. V. Die herrschende Meinung betont aber mit Recht, daß eine solche Kompetenz der Bundesgewalt den Gliedstaaten ihren Staatscharakter nicht notwendig zu rauben braucht.

Artikel 17b spricht der Zentralgewalt weiter das Recht zu, Streitigkeiten der autonomen Republiken untereinander sowie zwischen ihnen und den übrigen Teilen der Föderation zu entscheiden. Doch auch dieses Recht ist in der deutschen R. V. in ähnlicher Weise vorgesehen. Daß die Entscheidung in Rußland der obersten Exekutivbehörde und nicht wie in Deutschland einem obersten Gerichtshof des Reiches übertragen ist, kann bei der Vereinigung der Gewalten nicht überraschen.

Wägt man alle diese Gesichtspunkte gegeneinander ab, so kommt man zu dem Schluß: die selbständige Gewalt der Glieder ist zwar besonders durch die Kompetenz-Kompetenz der Zentrale auf ein geringes Maß eingeschränkt.

Es geht aber kein Recht der Zentralgewalt soweit, daß es den autonomen Republiken notwendig ihren Staatscharakter nehmen würde. Da nun die Republiken historisch vielfach aus ursprünglich selbständigen Gebilden zentripetal zur Zentralgewalt zurückgefunden haben, so ist nicht einzusehen, daß ihnen entgegen dem offenbaren Grundgedanken der Verfassung der Staatscharakter abgesprochen werden müßte. Denn ist auch letztes Ziel bolschewistischer Ideologie die Schaffung des Einheitsstaates, so war doch erstes und realstes Ziel der Föderativstaat, die freie Vereinigung der Sowjetstaaten. Sind nun auch die Bolschewisten dem erstrebten Einheitsstaate schon näher gerückt, indem sie unter der Obergewalt der kommunistischen Partei jede sonst unvermeidliche Kollision zwischen Bundes- und Gliedstaatsgewalt hintangehalten und den Willen der Teile dem Willen des Bundes unterordnen, so ging diese Entwicklung doch nur auf dem Wege langsamer Unterwerfung von Gemeinwesen, der autonomen Republiken, die sich als Exponenten des autonomen und föderativen Gedankens, als Staaten, teilweise sogar als recht selbständige Staaten fühlten. Der Soziologe und der Historiker kann das Werden dieser Zusammenfassung unter der kommunistischen Oberherrschaft und Leitung rein in seiner dynamischen Tendenz beobachten, dem Juristen obliegt die schwierige Aufgabe methodologisch die Etappen dieser Entwicklung zu zergliedern. Für ihn ist es begrifflich von Bedeutung, den Augenblick des metajuri-

stischen Geschehens der Staatenwerdung und des Staatenvergehens festzustellen. Die subjektiven Ansichten können hier auseinandergehen, die juristisch konstruktive, gedankliche Methode bleibt dieselbe. Doch darf über ihr der Jurist nicht vergessen, daß er an einer zwar notwendigen Konstruktion arbeitet, die aber von der Dynamik staatlichen Lebens umflossen wird, und von ihr erst Sinn und Bedeutung empfängt.

§ 13: Der rechtliche Charakter der R.S.F.S.R.

Ueber diesen Gliedern mit stark beschnittener selbständiger Kompetenz wölbt sich die Moskauer Zentralgewalt. Daß es sich, erkennt man den Staatscharakter der autonomen Republiken überhaupt an, nur um einen Bundesstaat handeln kann, ist wohl klar. Denn welcher der zahlreichen Bundesstaatsdefinitionen man auch folgt, deren Gegensätze alle nur in der schwierigen Fassung der Beziehungen der Einzelstaatsgewalt liegen, so ist jedenfalls der Bundesstaat die zentrierteste Form der Zusammenfassung mehrerer unabgeleiteter Gewalten. Und mit der zentriertesten Form haben wir es hier zu tun: die Zentrale hat unmittelbar gegenüber der Bevölkerung sich auswirkende Herrschaftsmacht, der Staatscharakter des Bundes, von dem in den vorigen Kapiteln gesprochen wurde, ist weit zweifelsfreier als der der Glieder. Es bleibt also nur die Möglichkeit, einen stark zentralisierten Bundesstaat anzunehmen oder aber die Konzentration als soweit vorgeschritten anzusehen, daß man schon von einem Einheitsstaat sprechen muß. Da es nicht in den Rahmen dieser Arbeit passen würde, die Deduktion der verschiedenen Bundesstaatendefinitionen gegeneinander abzuwägen, sei hier den Gedankengängen gefolgt, die am widerspruchlosesten die Schwierigkeiten lösen, welche sich aus dem Zusammentreffen des Herrschaftsgebietes mehrerer selbständiger Mächte auf einem Territorium ergeben u. die Nawiasky[1]) in die Definition formuliert: Bundesstaat ist ein Staat, dessen Kompetenz aus dem gemeinsamen Ausschnitt der Kompetenzen mehrerer dadurch verbundener Staaten besteht. Gliedstaaten eines Bundesstaates sind Staaten, die dadurch verbunden sind, daß aus ihrer Zuständigkeit ein bestimmter Ausschnitt einem anderen besonderen Staat zugewiesen ist" oder[2]) „Bundesstaat ist eine Vereinigung von Gemeinwesen (im Sinne von juristischen Personen), die außerhalb der Bundes-

[1]) Nawiasky: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, S. 29.
[2]) Nawiasky, a. a. O., S. 66.

kompetenz Staaten sind. Gliedstaaten sind Gemeinwesen, die soweit Staaten sind, als nicht ein (im wesentlichen) übereinstimmender Teil ihrer Zuständigkeit auf einen aus ihnen zusammengesetzten Staat (dem Bundesstaat) übertragen ist." Naviasky betont dabei, daß die Kompetenz des einzelnen Gliedstaates vollkommen unbeschadet seines Staatscharakters immer weiter sinken kann, und daß erst, wenn sie auf Null gesunken ist, der Gliedstaat, vollkommen rechtens, verschwunden ist.

So steht also sowohl der Bundes- wie der Einzelgewalt ursprüngliche Herrschaft zu, Kollisionen sind aber dadurch vermieden, daß jeder korrespondierende Teile aus seiner Herrschaftsgewalt ausgeschnitten und für den anderen Teil freigelassen hat. Nun löst sich auch die Schwierigkeit, die von Alexejew[3]) aufgeworfen wird, wie nämlich diese autonomen Republiken zu den unmittelbaren Reichsgliedern — dem Gubernien und autonomen Gebieten — stehen. Die Reichsgewalt hat Teile ihrer Herrschaftsmacht ausgeschnitten. In den Gubernien und — mit etwas größerer Selbständigkeit — in den autonomen Gebieten übertrug sie diese lokalen Organen, welche sie nun, zwar mit einer gewissen örtlichen Selbständigkeit, aber vollkommen unter Aufsicht des Reiches verwalten und ihre Macht nur von diesem ableiten. In den autonomen Republiken dagegen werden diese Ausschnitte von Herrschaftsgewalten ausgefüllt, die ihre Macht nicht von oben übertragen erhielten.

Insoweit steht also nichts im Wege, die R.S.F.S.R. als einen Bundesstaat zu bezeichnen. Doch besteht ein Bedenken: die russische föderative Gliederung wird durch das Vorhandensein eines außergewöhnlichen starken bundesunmittelbaren Gebietes charakterisiert. Zwar kennt die Theorie wohl den Begriff des bundesunmittelbaren Gebietes und die Praxis z. B. des deutschen Kaiserreiches hat auch in Elsaß-Lothringen einen Präzedenzfall geschaffen. In der R.S.F.S.R. jedoch, ist in Gestalt der nichtautonomen Reichsteile ein „bundesunmittelbares Gebiet" geschaffen worden, welches faktisch das Gebiet der Glieder an Größe und Bedeutung übersteigt. Wird auch begrifflich damit nichts geändert, so ist doch de facto eine Gliederung entstanden, die von allen bisher bekannten föderativen Gliederungen rechtlich wie in der politischen Schwergewichtsverteilung ganz grundlegend abweicht. Es liegt deshalb nahe, von einem protektorats-

[3]) Alexejew, Staatsverfassung, S. 54.

ähnlichen Verhältnis zwischen dem starken Block der unmittelbar unterstellten Reichsteile und den mehr oder minder selbständigen autonomen Republiken zu sprechen, wenngleich natürlich die Begriffmerkmale des Protektorats im rechtstechnischen Sinne des Wortes nicht zutreffen.

Hier wie überall läßt also schließlich die vollkommene Neuartigkeit der Struktur jeden Versuch der unveränderten Anlegung unserer Maßstäbe scheitern. So konnten wir alle juristischen Erkenntnisse über die R.S.F.S.R. nur unter dem Vorbehalt der besonderen bolschewistischen Verhältnisse fassen. Sie waren folgende: in den nichtautonomen Reichsteilen ist Sowjetrußland ein dezentralisierter Einheitsstaat. In den autonomen Gebieten geht die Dezentralisation noch weiter, führt zu einer gewissen, vor allem kulturellen Eigenverwaltung. In den autonomen Republiken ist die Selbständigkeit eine solche, daß wir sie unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung als „Grenzfallstaaten" ansehen müssen. In der Zusammenfassung des Ganzen müssen wir ein bundesstaatsähnliches Staatenkonglomerat sehen, das in dem Ueberwiegen seines bundesunmittelbaren Gebietes an ein protektoratsähnliches Verhältnis erinnert.

Schließlich wäre noch zu untersuchen, ob diesen Teil-Gebilden auch eine über den Rahmen der Union hinaus bedeutsame Völkerrechtssubjektivität zusteht, das heißt, ob sie als Glieder der Völkerrechtsgemeinschaft angesehen werden können. Die entsprechende Untersuchung für die Zeit der Selbständigkeit der Republiken wurde oben [4]) schon geführt. An sich können Gliedstaaten, wie etwa die deutschen Länder vor der Revolution, sehr wohl auch außerhalb des Rahmens des Bundes völkerrechtliche Funktionen ausüben.

Vorbedingung für das Auftreten als selbständiges, gleichberechtigtes Völkerrechtssubjekt ist die völkerrechtliche Anerkennung. Eine de iure Anerkennung ist aber nur für die R.S.F.S.R. bezw. später für die U.S.S.R. erfolgt, nicht dagegen für die einzelnen autonomen Republiken. Nun kann allerdings nach herrschenden Meinung eine völkerrechtliche Anerkennung auch durch konkludente Handlungen erfolgen. [5]) Abgesehen davon aber, daß der Staatscharakter der autonomen Republiken ja sehr bestritten ist, völkerrechtliche Anerkennung aber im allgemeinen nur Staaten

---

[4]) S. 68.

[5]) Hatschek, a. a. O., S. 72.

gewährt wird, ergab sich für die übrigen Mächte keine Gelegenheit oder gar Notwendigkeit zu einer solchen Anerkennung. Denn sie hätte den Versuch der autonomen Republiken zu einer über den Rahmen der Union hinausgreifenden völkerrechtlichen Aktivität vorausgesetzt. Da aber die Republiken alle Organe aus ihrer Kompetenzsphäre ausgeschieden haben, die etwa legitimiert waren, im eigenen Namen der Republiken völkerrechtlich tätig zu werden, also Organe eines Völkerrechtssubjektes sein könnten, schied diese Möglichkeit aus. So können die Republiken als Völkerrechtssubjekte im Sinne von Gliedern der Völkerrechtsgemeinschaft nicht angesehen werden.

Es ist dem Verfasser auch kein Fall bekannt geworden, in dem eine autonome Republik versucht hätte, aus dieser Rolle herauszutreten. Soweit sie untereinander oder mit anderen Republiken der Union Abkommen trafen – auch dies ging in der Regel durch Vermittlung der Zentralbehörden ohne direkte gegenseitige Vereinbarungen — hatten diese nur die Bedeutung von Verwaltungsvereinbarungen der betreffenden Ressorts.

Die R.S.F.S.R., die im Rahmen der U.S.SR. nach einer Zählung von 1926[6]) 92,4 Prozent des Gebietes umfaßt, und über 100 Millionen Einwohner von einer Gesamteinwohnerzahl von 147 Millionen hat, bildet naturgemäß das Land, auf dem ideell, rechtlich und machtpolitisch bei weitem das Schwergewicht in der Union ruht. Auf sie als dem Prototyp aller Sowjetstaaten wurde dementsprechend auch die besondere Betonung in der bisherigen Arbeit gelegt. Der Aufbau der übrigen Unionsrepubliken[7]) ist sowohl nach ihrer verwaltungsmäßigen als auch, soweit Gliedstaaten[8]) überhaupt bestehen, nach ihrer bundesstaatlichen Einteilung konform, sodaß ein besonderes Eingehen auf ihre Rechtsstruktur sich erübrigt.

Nun hat die Darstellung über dem Rahmen der R.S.F.S.R. hinauszugreifen. Historisch sind hier zwei Perioden scharf aus-

---

6) Sovjet Union Yearbook 1928, London 1928, S. 20.

7) Von Transkaukasien abgesehen, das später noch gesondert behandelt wird.

8) An autonomen Republiken umfassen heute die R.S.F.S.R. 11, die Ukraine 1, Transkaukasien 3, Uzbekien 1; an autonomen Gebieten die R.S.F.S.R. 12, Transkaukasien 2, die übrigen keine; Weiß-Rußland und Turkmenien sind also reine Einheitsstaaten (Sowjet-Union Yearbook 1928, London 1928, S. 19).

einanderzuhalten, die durch den 30. Dezember 1922 geschieden werden: zunächst die Periode einer eigenartigen Vormachtstellung der R.S.F.S.R., sodann die Zeit der Union. In der ersten dieser beiden Perioden lassen sich wieder zwei Abschnitte unterscheiden: vor und nach den Bündnisverträgen von 1920/21.

Fünftes Kapitel.

Die Entwicklung zur Union.

§ 14: Die Zeit vor den Bündnisverträgen 1920/21.

Die drei ersten Jahre nach der Revolution bedeuteten für die späteren Unionsrepubliken Jahre wechselvollster Geschicke.[1] Wie in allen anderen Teilen des russischen Reiches hatten sich auf den Gebieten der späteren Unions-Republiken aus dem anarchischen Zustand da und dort neue Gewalten erhoben. Aus dem starken verhaltenen nationalen Drang der Völkerschaften heraus hatten sich diese Gewalten bald auf nationaler Grundlage zusammengeschlossen.

Am rascheſten und unabhängigsten vollzog sich diese Entwicklung in Transkaukasien, das schon 1917 unter der provisorischen Regierung vom Stammreich abfiel und sich für selbständig erklärte, ohne allerdings zunächst von der Zentralregierung anerkannt zu werden. Eine solche Anerkennung hätte faktisch in Ermangelung einer eigentlichen Staatsmacht eine rechtliche Bedeutung auch nicht gehabt. Es bildeten sich in Transkaukasien drei selbständige Republiken: Armenien, Georgien (Grusien) und Aserbeidschan, die, des öfteren erschüttert durch die Ereignisse des Bürgerkriegs, ein von Moskau vollkommen unabhängiges Dasein führten. Sie bildeten zunächst eine demokratische Regierungsform aus, die aber bald dem vordringenden Sowjetgedanken und der Rätemacht zum Opfer fiel. So wurde im April 1919 in Aserbeidschan, im November 1920 in Armenien und im Februar 1921 in Georgien die Räterepublik ausgerufen.

Armenien spielte dabei auch völkerrechtlich eine gewisse Rolle. Der erste Friedensvertrag zwischen der Entente und der Türkei in Sèvres sah die Schaffung eines Großarmenien unter Anschluß der türkischen Gebiete an die armenische Republik vor. Bei

[1] Vgl. zum Folgenden die Jahrgänge 1918, 1919, 1920 der Zeitungen „Prawda", „Jsvestija", „Vlast Sovietov", vgl. auch Kaphers, a. a. O., S. 113 ff., 126 ff.

Annulierung dieses Friedensvertrages durch Kemal Pascha wurde auch diese Bestimmung hinfällig. Die Verhältnisse in Transkaukasien wurden dann im Vertrag von Kars vom 13. Oktober 1921 [2]) zwischen Armenien, Georgien und Aserbeidschan einerseits und der Türkei andererseits neu geregelt und die Grenzen Sowjet-Armeniens festgesetzt, die dann im Friedensvertrag von Lausanne vom Juli 1923 zwischen der Entente und der Türkei bestätigt wurden.

Wann die neuen Rätegewalten sich so befestigt hatten, daß wir endgültig von Staaten sprechen können, läßt sich naturgemäß nicht sagen, da es sich um eine lange Entwicklung handelt. Fest steht jedenfalls, daß sie in dem Augenblick, in welchem sie in juristisch bedeutsame Aktion traten, nämlich bei Abschluß der Bündnisverträge von 1920/21, als Staaten angesehen werden müssen, und von der Moskauer Gewalt auch als solche anerkannt wurden.

Einen ähnlichen Verlauf nahm die Entwicklung der weißrussischen Republik, die sich ebenfalls schon bald konstituierte, durch die Kämpfe der Bürgerkriege stark mitgenommen wurde und sich erst im Laufe der folgenden Jahre festigen konnte. Durch ihre geographische Lage stand sie naturgemäß von Anfang an in engerem Konnex mit der Moskauer Gewalt als die transkaukasischen Republiken. Durch Dekret vom 5. 2. 1919 wurde ihre Selbständigkeit von Moskau anerkannt.

Die wechselvollsten Geschicke hatte die Ukraine durchzumachen. Auch hier setzten die Unabhängigkeitsbestrebungen schon nach der Märzrevolution ein. So erklärte die ukrainische Rada schon im April 1917, daß die vom allrussischen Parlament erlassenen Gesetze in der Ukraine zwar anerkannt würden, daß daneben aber alle die ukrainische Ordnung regelnden Gesetze nur „unsere ukrainische Versammlung" erlassen könne und daß „wir von nun an unser Leben selbst gestalten werden." Am 20. November 1917, also kurz nach der zweiten Revolution, erklärte sich dann die Ukraine für autonom, am 22. Januar 1918 wurde ein selbständiger Volksfreistaat ausgerufen, der nicht nach Sowjet-System, sondern nach den Grundsätzen einer radikalen Demokratie organisiert war. Träger der Gewalt war die ukrainische Rada. Die verfassungsgebende Versammlung, welche die demokratische Grundlage der neuen Gewalt bilden sollte, konnte nicht mehr zusammen-

[2]) Vgl. darüber auch § 16.

treten. Trotzdem seit Anfang Februar 1918, also schon kurz nach Ausrufung der Volksrepublik, die Gewalt der Rada durch die Bolschewisten mehr und mehr zurückgedrängt wurde, sodaß von einer wirklichen Festigung der Macht nicht gesprochen werden kann, versuchte die Rada und ihr Sekretariat sogar eine völkerrechtliche Aktivität. Sie fanden auch tatsächlich eine gewisse völkerrechtliche Anerkennung, indem am 3. März 1918 die Mittelmächte mit dieser Regierung in Brest-Litovsk einen Sonderfrieden abschlossen. Wir haben also den völkerrechtlich eigenartigen, nur aus den besonderen Kriegsverhältnissen erklärlichen Fall, daß eine revolutionäre Regierung, der es noch nicht gelungen ist, sich in ihrem Gebiet wirklich durchzusetzen, die nicht einmal im Besitz ihrer eigentlichen Hauptstadt, Kiew, ist, völkerrechtliche Anerkennung durch mehrere Großmächte findet.

Als Folge dieses Friedensschlusses gelang es der Rada unter dem Schutz der vorrückenden deutschen Truppen erneut sich durchzusetzen. Am 29. 4. wurde sie durch die Diktatur des Generals Skoropadsky gestürzt, der zuerst an die Mittelmächte, dann an Rußland Anlehnung suchte. Der November-Dezember 1918 brachte eine erneute demokratische Herrschaft unter einem Direktorium, das sich auf einen „Kongreß des werktätigen Volkes" stützte, der nach sowjetähnlichen Grundsätzen berufen wurde. Schon im März 1919 wurde die demokratische Regierung abermals durch eine bolschewistische verdrängt, kam im August 1919 noch ein letztes Mal zur vorübergehenden Macht, um im Dezember 1919 endgültig dem bolschewistischem System Platz zu machen. Dieses, zunächst von Moskau eingesetzt, ließ bald allenthalben Sowjets entstehen und entwickelte sich allmählich, wie in den übrigen Gebieten, zu einer Gewalt, die als neuer Staat angesehen werden muß. Damit war auch hier, ging auch der Anstoß von Rußland aus, eine rechtlich selbständige Macht entstanden. — Daß die bisherigen ukrainischen Gewalten als staatliche Herrschaften nicht angesehen werden können, ist wohl klar: Der rechtlich bedeutsamste Fall, in dem sie als solche auftraten, der Abschluß des Brest-Litowsker Sonderfriedens ist ja durch Art. 116 Versailler Vertrags hinfällig. geworden, der die ausdrückliche Aufhebung aller Brest-Litowsker Verträge vorsieht. Damit ist die schwierige Frage ihrer praktischen völkerrechtlichen Bedeutung enthoben, ob dieser Vertrag überhaupt je rechtswirksam wurde, als von einer usurpierten Regierung abgeschlossen, die weder im Augenblick

des Vertragsschlusses noch später soviel Macht besaß, daß sie rechtlich als Staatsgewalt angesehen werden kann.

So hat faktisch die Epoche der ukrainischen Geschichte vor dem Dezember 1919 mehr historische als juristische Bedeutung. Sie wurde nur als typische Entwicklung der neurussischen Staatswerdungen skizziert.

Mit der Festigung der Gewalten in den späteren Unionsrepubliken setzten die Bestrebungen nach Zentralisierung und Unionisierung ein. Schon am 1. Juni 1919 war durch ein Dekret des allrussischen Z.V.A.[3]) der Versuch gemacht worden, die neu erstandenen Republiken „zum Kampf gegen den Weltimperalismus" zusammenzuschließen. Die V.-Kommissariate für Armee, Volkswirtschaft, Eisenbahn, Finanz und Arbeit sollten in zentralen Organen zusammengefaßt werden, die übrigen Ressorts selbständig bleiben. Es begannen also damals schon ähnliche Bestrebungen sich geltend zu machen, wie sie 1923 in die Wirklichkeit umgesetzt wurden. Der Bund sollte die Republiken Rußland, Ukraine, Weißrußland, Lettland und Litauen umfassen. Während also in diesem Zusammenschluß die transkaukasischen Republiken fehlten, welche damals noch demokratisch organisiert und ohne jeden Zusammenhang mit Moskau waren, sollte er Lettland und Litauen einbegreifen, die ebenfalls schon sehr bald, teilweise schon unter Kerenski[4]) aus dem Reichskörper ausgeschieden waren. Moskau hatte sich schon frühzeitig entschließen müssen, die Unabhängigkeit dieser westlichen Provinzen anzuerkennen. So erfolgte die Anerkennung Finnlands am 17. 12. 1917, Estlands am 8. 12. 1918, Lettlands und Litauens am 22. 12. 1918. Auch die Hoffnung Moskaus, die aus dem Dekret vom 1. Juni 1919 spricht, diese Republiken föderativ zurückzugewinnen, wurde dadurch zunichte, daß die dortige Sowjetherrschaft, soweit sie überhaupt je bestand, in kürzester Zeit wieder zusammenbrach. Die Republiken blieben selbständig und fanden schon bald völkerrechtliche Anerkennung ohne jeden Zusammenhang mit Sowjetrußland, sodaß sie aus dem Rahmen dieser Arbeit ausscheiden können.

Die Durchführung des Dekretes vom 1. Juni 1919 scheiterte an der tatsächlichen Lage. Die Rätegewalt in Lettland und Litauen hatte sich nie vollkommen durchgesetzt, in der Ukraine

[3]) G. S. 1919 — 22 —. 264.
[4]) So Lettland am 13. 3. 1917.

wurde kurz nach Erlaß des Dekretes, im August, die Räteherrschaft durch Petljura wieder gestürzt, auch in Weißrußland und der R.S.F.S.R. stand gerade zu diesem Zeitpunkt das bolschewistische System unter den Angriff Polens, Denikins, Goltz, Judenitsch, Millers und Koltschaks in einer fast unhaltbaren Lage. So erhielt dieser Versuch keine rechtliche, sondern nur symptomatische Bedeutung für die besonders unter dem Druck von außen einsetzenden Föderalisierungsbestrebungen. Eigenartig erscheint dabei die gewählte Form eines Dekrets des allrussischen Z.V.A., da es sich doch theoretisch um ein Bündnis selbständiger Staaten handeln sollte.

§ 15: Die Bündnisverträge von 1920/21.

Der nächste Schritt auf dem Weg zu engerem Zusammenschluß ging von der zu diesem Zeitpunkt endgültig bolschewisierten Ukraine aus. Durch Dekret vom 27. 1. 1920, das am 25. 5. 1920 vom 4. allukrainischen Rätekongreß bestätigt wurde, sollte eine Vereinigung der Ukraine mit der R.S.F.S.R. in der Weise erfolgen, daß die Dekrete der R.S.F.S.R. ipso iure auch auf dem Gebiet der ukrainischen Sowjetrepublik in Kraft treten sollten, soweit sie sich auf die Ressorts bezögen, die schon nach den allrussischen Dekret vom 1. Juli 1919 vereinheitlicht werden sollten; also Krieg, Volkswirtschaft, Eisenbahn, Finanz und Arbeit. Damit war eine juristisch merkwürdige Zuständigkeitsverteilung gegeben. Ein souveräner Staat übertrug durch einseitiges Dekret die Legislative und die zentrale Exekutive auf gewissen Gebieten einem anderen Staat in einem über ein gewöhnliches Protektoratsverhältnis weit hinausgehendem Maße, ohne daß ein sonstiges Rechtsverhältnis geschaffen wurde. Dieser juristisch vage Zustand sollte auch nur ein Provisorium bedeuten. Die endgültige Regelung erfolgte durch einen „Arbeiter- und Bauern-Bündnisvertrag zwischen der R.S.F.S.R. und der ukrainischen Soz. R. R." vom 28. 12. 1920. Nur dieser russisch-ukrainische Vertrag sei hier näher besprochen, da die Regelung in gleichzeitigen Verträgen mit den übrigen Republiken entsprechend erfolgte, so im Vertrag Rußlands mit Aserbeidschan vom 30. 9. 1920, mit Weißrußland vom 16. 1. 1921, mit Grusien vom 25. 2. 1921 und mit Armenien vom 30. 9. 1921.

Völkerrechtlich bedeutsam ist die Präambel, die vollkommen

der in sonstigen völkerrechtlichen Verträgen üblichen Form angepaßt ist. Sie lautet:[1])

„Die Regierung der R.S.F.S.R. einerseits und die Regierung der Ukr. Soz. R. R. anderseits haben von dem von der großen proletarischen Revolution proklamierten Recht der Völker auf Selbstbestimmung ausgehend, die Unabhängigkeit und Souveränität einer jeden der vertragschließenden Parteien anerkennend und die Notwendigkeit der Vereinigung ihre Kräfte zum Zweck der Verteidigung sowie im Interesse ihrer wirtschaftlichen Organisationstätigkeit einsehend, beschlossen, den gegenwärtigen Arbeiter- und Bauernbündnisvertrag zu schließen, zu welchem Zwecke sie zu ihren Bevollmächtigten ernannt haben:

Die russische Räteregierung: den Vorsitzenden des Rates der V. K. Wladimir Jllitsch (Uljjanow) Lenin und den V. K. des Aeußeren, Georgij Wassiljewitsch Tschitscherin, und die ukrainische Räteregierung den Vorsitzenden des Rates der V. K. des Aeußeren, Christian Georgiewitsch Rakowskij.

Die oben genannten Bevollmächtigten trafen, nachdem sie die ihnen vorgelegten Bevollmächtigungen geprüft und als vollkommen ausreichend befunden haben, folgendes Abkommen: ...."

Diese Präambel enthält zunächst die formale völkerrechtliche gegenseitige Anerkennung der beiden Vertragschließenden als Staaten und die ausdrückliche Bezeichnung als „souveräne". Darüber hinaus ist dieser Akt aber höchstens von Belang als die erste bedeutendere völkerrechtliche Willenserklärung der jungen Staaten. Denn *entstanden* müssen sie schon vorher sein, durch den rein tatsächlichen Akt ihrer Entstehung. *Völkerrechtssubjekt* im Sinne eines Gliedes der Völkerrechtsgemeinschaft aber sind sie auch durch den Abschluß dieses Vertrages noch nicht geworden, da hiezu die Anerkennung durch einen seinerseits noch nicht anerkannten, selbst eben erst revolutionär entstandenen Staat nicht ausreicht.

Eine darüber hinausgehende Anerkennung durch die Völkerrechtsgemeinschaft ist aber formal zu Gunsten der einzelnen Republiken nicht erfolgt. Denn alle Großmächte[2]) gaben ihre Anerkennung erst 1924 (so Großbritannien, Frankreich, Italien, Norwegen, Schweden, Dänemark, Oesterreich, Ungarn, Griechenland,

[1]) Das Verfassungsrecht der R.S.F.S.R., Moskau 1921, S. 58 ff.
[2]) Außer Deutschland, das schon 1918 anerkannte.

Albanien, China, Kanada, Mexiko)[3]) und sie erfolgte hier zu Gunsten der Union als solcher. So erstreckte sich z. B. die an die Unionsregierung gerichtete Anerkennung der englischen Regierung vom 1. 2. 1924 „Over all those parts of the former Russian Empire with acknowledge its authority" und die russische Note interpretierte diese Worte dahin, daß die Anerkennung über die über die Gesamtheit des alten Reiches gegeben worden sei „with the exception of those (Territories) that have been severed with the consent of the soviet governement an which in-dependet States have been formed".[4]) „Soviet-Government" in diesem Sinne ist aber die Unionsregierung und als „Independent States" sind hier nur die Staaten zu verstehen, die nicht in den Unionsverband zurückgekehrt sind, so besonders Finnland und das Baltikum.

Es ist also hier eine gewisse Rechtskontinuität zu Gunsten der Union, nicht der R.S.F.S.R., in dieser einen Hinsicht fingiert, obwohl sonst eine Rechtsnachfolge, geschweige denn eine rechtliche Identität des neuen gegenüber dem alten Staat nicht anzunehmen ist. Denn die Sowjetregierung hat bewußt und ausdrücklich allen Rechtszusammenhang unterbrochen. Die Gesetze des alten Reiches wurden grundsätzlich aufgehoben, die entstehende Lücke nur durch das „sozialistische Rechtsbewußtsein" und die „Bedürfnisse des Klassenkampfes" ausgefüllt. Alle Verpflichtungen des alten Reiches völkerrechtlicher, öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Natur wurden von der Sowjetregierung zunächst nicht anerkannt. Soweit dies später geschah, bedeutete die Anerkennung eine Neuverpflichtung auf dem Boden der neuen Rechtsordnung, die nur erfolgte, wenn sie im Interesse des jungen Staates angezeigt und notwendig erschien. Am prägnantesten ist dies im Artikel 2 des russisch-ukrainischen Bündnisvertrages ausgesprochen, der lautet: „Beide Staaten erachten es für nötig, die Erklärung abzugeben, daß alle Verpflichtungen, die sie in Zukunft anderen Staaten gegenüber übernehmen werden, nur auf der Interessengemeinschaft der Arbeiter und Bauern der den gegenwärtigen Bündnisvertrag schließenden Republiken gegründet sein dürfen und daß die bloße Tatsache der früheren Zugehörigkeit des Territoriums der ukrainischen Soz. R. R. zum ehemaligen russischen Kaiserreich für die ukrainische Soz. R. R. keinerlei

[3]) Vgl. Langhans, a. a. O., S. 51.
[4]) The Manchester Guardian vom 9. 2. 1924 Nr. 24173, zit. bei Georg Lenz: Die völkerrechtliche Stellung der U.S.S.R. in „Das neue Rußland," Jahrgang 1, Heft 3/4, S. 11.

Verpflichtungen gegenüber irgendwen nach sich zieht." Inwieweit die Sowjetregierung allerdings dazu berechtigt war oder inwiedie völkerrechtliche Anerkennung durch die übrigen Staaten von der Uebernahme der Verpflichtungen aus früherer Zeit abhängig gemacht werden konnte, ist eine Frage, die nicht hieher gehört. Sie wurde faktisch meist anläßlich der einzelnen Anerkennungen politisch unter Offenlassung der Rechtslage gelöst.

Auf die formale gegenseitige Anerkennung als souveräne Staaten in der Präambel folgt im Vertrag von 1920 die Fixierung und Ausgestaltung des durch das ukrainische Dekret vom 27. 1. 1920 eingeleiteten Rechtszustandes. Durch die Bezeichnung des Vertrages als „Bündnis" in Artikel 1 und durch die Erklärung in Artikel 2 (siehe oben) wird betont, daß auch in Zukunft der eben anerkannte Staatscharakter der Vertragschließenden und sogar ihre selbständige völkerrechtliche Verpflichtungsfähigkeit erhalten bleiben solle. Ein Großteil der Ressorts wurde zentralisiert, nämlich Heer und Marine, der oberste Volkswirtschaftsrat, Außenhandel, Finanzen, Arbeit, Verkehr, Post und Telegraf.[5]) Der Zusammenschluß folgte in der Weise, daß die V. K. der vereinigten Ressorts, dem allrussischen Rat der V. K. angehören und dem entsprechend den allrussischen Zentralorganen unterstehen sollten, während im ukrainischen Rat der V. K. nur Bevollmächtigte dieser V. K. saßen, denen gegenüber die ukrainischen Zentralorgane Bestätigungs- und Kontrollrecht haben sollten. Weiter wurde bestimmt, daß die Ukraine in dem allrussischen Rätekongreß Vertreter entsenden solle.

Welches ist nun die Rechtsfigur, die durch diesen Vertrag entstanden ist? Gewöhnlich wird das damalige Verhältnis als ein Staatenbund angesehen. Für einen solchen sprechen die Betonung des Bündnischarakters in allen Verträgen sowie der oft recht lockere Zusammenhang zwischen den Vertragsparteien. Das maßgebliche Kriterium für einen Staatenbund im Gegensatz zum Bundesstaat ist der mangelnde Staatscharakter der Bundesgewalt und die mangelnde unmittelbare Gewalt des Bundes gegenüber der Bevölkerung. Eine solche mag hier zweifelhaft sein, denn eine Reihe von Ressorts wurden ja „zentralisiert". Doch führte die Praxis diese Zentralisation wesentlich anders durch als in der späteren Union. Die durch die allrussischen (nunmehr erwei-

[5]) Alle näheren Bestimmungen wurden besonderen Abkommen zwischen den Vertragschließenden überlassen.

terten) Organe erlassenen Dekrete traten in der R.S.F.S.R. ohne weiteres in Kraft. In den übrigen Republiken aber bedurften sie noch eines besonderen Gesetzesbefehls durch ein zentrales Organ der betreffenden Republik, meist die Z.V.A.[6]) Diese Gesetzesbefehle nannte man „Registrationen" und erst nach ihrem Erlaß wurden die Dekrete auch auf dem Gebiet der betreffenden Republik rechtswirksam. Insofern könnte man also von einem Staatenbund sprechen: es besteht zwar eine obere Gewalt, die aber als solche keinen Staatscharakter hat, da ihr die unmittelbare Herrschaftsgewalt gegenüber der Bevölkerung fehlt. Sie übt Gewalt vielmehr nur gegenüber den Gliedstaaten aus. Diese allein sind nach wie vor Staaten und können allein staatliche Funktionen ausüben.

Eine Besonderheit aber läßt die Anwendung des Staatenbundsbegriffes bedenklich erscheinen: Die Zentralgewalt obliegt einem der Vertragsstaaten, der R.S.F.S.R., die auf diese Weise eine starke Vormachtsstellung erhält. So spricht manches dafür, wie dies in der Literatur[7]) auch geschehen ist, nicht von einem Staatenbund, sondern von einem völkerrechtlichen Protektorat zu sprechen. Man wird mit dieser Formulierung der Rechtslage am nächsten kommen. Denn die rechtlichen Merkmale des völkerrechtlichen Protektorates sind gegeben. Uebertragung einer Reihe von Funktionen an einen anderen Staat unter Wahrung der Souveränität des protegierten Staates. Abweichend von den historisch bekannten Protektoratsverhältnissen gingen aber in diesem Fall einerseits die Befugnisse des Protektorstaates sehr weit, wurden besonders in der Praxis immer weiter ausgedehnt, anderseits blieben gerade die Aufgaben, welche in erster Linie unterstellt zu werden pflegen, die auswärtigen Angelegenheiten, selbständig. Zieht man des weiteren die immer wieder betonte Eigenart eines jeden bolschewistischen Staatsverhältnisses in Betracht, so wird man den damaligen Zustand als ein rein völkerrechtliches Verhältnis sui generis ansehen müssen, das dem völkerrechtlichen Protektorat nahe verwandt ist. Wurde hier die Rechtslage allgemein und konstruktiv dargestellt, so darf doch nicht verkannt werden, daß die Praxis dieser Periode, in der das Reich sich noch nicht gefestigt hatte, die Verträge vielfach beiseite ließ, oft zu einem engeren, oft zu einem weit loseren Zusammenschluß

[6]) Vgl. S. 118 R.G.S. 1921 an verschiedenen Stellen.

[7]) So Laszkowt-Sukiennika, Federalisme en Europe Orientale, S. 161.

führte. Daß besonders die transkaukasischen Republiken sich auch nach den Verträgen noch recht selbständig fühlten, beweist die Tatsache, daß sie sich 1922 ihrerseits wieder zu einem Bunde zusammenschlossen.

§ 16: Die Gründung der Transkaukasischen Union.

Die Bestrebungen nach einem Zusammenschluß Transkaukasiens gehen schon auf die Zeit zurück, in der es sich unter nationalistischer Führung vom Stammreich loslöste. Am 9. April 1918[1]) schlossen sich die drei neu entstandenen Republiken zu einem „transkaukasischen Bund" mit einem „transkaukasischen Sejm" zusammen und proklamierten ihre Unabhängigkeit. Doch schon nach kurzer Zeit, am 26. Mai 1918, löste sich der Bund unter den Folgen innerer Unstimmigkeiten wieder auf und die drei Republiken machten sich selbständig. Die Gegensätze steigerten sich 1919 soweit, daß es sogar zum Krieg zwischen Armenien und Georgien kam. Nach der Sowjetisierung Transkaukasiens und den Bündnisverträgen mit der R.S.F.SR. 1920/21 traten diese Gegensätze wieder zurück und es erneuerten sich die Bestrebungen nach einem besonderen Zusammenschluß der drei Republiken, die politisch und wirtschaftlich vollkommen aufeinander angewiesen waren.

Schon im Laufe des Jahres 1921, noch vor Abschluß der eigentlichen Föderation, führte diese Tendenz dazu, daß eine Reihe von Verwaltungszweigen (Außenhandel, Eisenbahn) faktisch gemeinsam erledigt wurden.

Die erste offizielle gemeinsame Aktion der drei Republiken erfolgte bei Gelegenheit des Karser Vertrags mit der Türkei vom 31. Oktober 1921, zu dessen Abschluß zwar jede Republik eine eigene Delegation entsandte, die im Namen ihrer Republik bevollmächtigt war, bei dem aber die drei Delegationen nach außen geschlossen auftraten. Am 12. März 1922 fanden dann die Vereinigungsbestrebungen ihren Abschluß durch die Vertreter der Z.V.A. der drei Republiken. Der Vertrag gleicht in seiner Präambel fast wörtlich den mit der R.S.F.S.R. abgeschlossenen Bündnisverträgen: Er geht vom Selbstbestimmungsrecht der Völker aus, anerkennt ausdrücklich und formell die „Unabhängigkeit und Souveränität jeder der vertragschließenden Seiten" und verkündet schließlich den Abschluß eines engen militärischen, poli-

[1]) Vgl. zum Folgenden auch Langhans, a. a. O., S. 113 ff.

tischen und ökonomischen Bündnisses. In Artikel 13 folgen dann die Zuständigkeiten und die Art der Verbandsorgane: Träger der obersten Gewalt des Verbandes ist die „bevollmächtigte Konferenz der Vertreter".[2]) Vollzugsorgan der durch die bevollmächtigte Konferenz gewählte und ihr verantwortliche „Verbandssowjet," welcher dem Rat der V. K. entspricht und neben dem Vorsitzenden aus dem V. K. für militärische Angelegenheiten, Finanzen, auswärtige Angelegenheiten, Post und Telegrafenwesen, Außenhandel, dem Verwaltungschef der Verkehrswege und dem Vorsitzenden der G. P. U. besteht. Die bisher genannten Ressorts sind vereinigt und werden mit Ausnahme der G. P. U. in den Republiken aufgehoben. Die V. K. für militärische Angelegenheiten, Finanzen, Post- und Telegrafenwesen entsenden jedoch Bevollmächtigte in den Rat der V. K. der drei Republiken. — Die Art. 6—12 enthalten Bestimmungen über den obersten Volkswirtschaftsrat und die Arbeiter- und Bauerninspektion, die mit Verbandskompetenz ausgestattet werden. — Im Dezember 1922 wurde dann der Bund noch straffer gestaltet. Er gab sich eine Verfassung, die den übrigen Verfassungen angeglichen wurde und die Organisation der Zentralgewalt wurde weiter ausgebaut.

Die Gliederung des Bundes ist also eine ziemlich straff zentralisierte. Die Ansichten über seinen Charakter gehen auseinander. Der verschiedentlich vertretenden Auffassung, es handle sich um einen Staatenbund, steht doch wohl die Existenz eines Trägers der obersten Gewalt entgegen, der in einer Reihe von Ressorts unmittelbare Herrschaftsmacht gegenüber der Bevölkerung, nicht nur gegenüber den Gliedstaaten ausübt. Das maßgebende Kriterium zwischen Bundesstaat und Staatenbund spricht also hier für das Vorhandensein eines Bundesstaates: es ist ganz zweifellos auf Grund des Vertrages eine neue Gewalt mit allen Merkmalen eines Staates entstanden, die drei Vertragsstaaten haben Teile ihrer Kompetenz ausgeschnitten, auf dem Ausschnitt ist die neue Bundesgewalt, auf ihre Ressorts beschränkt, entstanden. Handelt es sich auch um eine seltene juristische Erscheinung, so ergibt sich doch keine rechtliche Schwierigkeit aus der Tatsache, daß die drei vertragsschließenden Republiken in besonderen völkerrechtlichen Beziehungen zur R.S.F.S.R. standen. Denn sie hatten sich ja dadurch nicht ihrer Souveränität begeben, es blieb ihnen also jederzeit die Möglichkeit,

[2]) Seit 13. Dezember 1923, Transkaukasischer Sowjetkongreß.

Teile ihrer Zuständigkeiten auszuschneiden und auf diesem Ausschnitte eine Bundesgewalt erstehen zu lassen.

Welcher Art die Stellung der neu entstandenen Zentralgewalt zum Protektorstaate sein sollte, wurde im Vertrag nicht festgelegt, vielmehr in Art. 13 bestimmt: „Der Verband der Republiken stellt zur R.S.F.S.R. Beziehungen auf Grund des Verbandsvertrages her."

Diese Beziehungen wurden nur mehr kurze Zeit akut, da schon nach wenigen Monaten die Ueberleitung in die Union erfolgte.

§ 17: Die völkerrechtliche Stellung der Einzelrepubliken vor dem 30. 12. 1922.

Die Räteföderation war also zu dieser Zeit ein vielgestaltiges Staatenkonglomerat: in der obersten Stufe eine völkerrechtliche Vereinigung mehrerer selbständiger Staaten unter Vormacht des einen, ähnlich einem völkerrechtlichen Protektorat: von den vereinigten Staaten drei zu einem Bundesstaat zusammengeschlossen, der Protektorstaat seinerseits wieder außerordentlich kompliziert föderativ gegliedert. Es wurde bisher nur die völkerrechtliche Stellung dieser vereinigten Staaten untereinander besprochen, ihre Stellung nach außen aber noch offen gelassen.

In der russischen Föderation der damaligen Zeit waren die auswärtigen Angelegenheiten ausdrücklich von der Bundeszuständigkeit ausgenommen. Die Rechtsbeziehungen mit dem Ausland regelten also die Einzelstaaten selbständig.

Es wurde schon wiederholt betont, daß zwei Momente besonders die Sichtung der völkerrechtlichen Beziehungen der ersten Zeit erschweren: Die eigenartige bolschewistische Auffassung vom Staat und damit auch von den Beziehungen der Staaten, vom Völkerrecht und die mangelnde Fixierung des Rechtszustandes. Typisch für die neurussische Völkerrechtsauffassung sind die von Korovin besonders in seinem Buch „Das Völkerrecht der Uebergangszeit" [1]) dargelegten Gedankengänge, in denen er fast alle überkommenen völkerrechtlichen Anschauungen über Bord wirft, sie zum mindesten in das Völkerrecht der Uebergangszeit (zwischen Kapitalismus und Kommunismus) überleiten will. „Der Forscher muß eine Filtrierung und Schmelzung der Theorien, Einrichtungen, Normen des gegenwärtigen Völkerrechtes vornehmen, um aus

[1]) Moskau 1923, neuestens auch in deutscher Sprache erschienen, Berlin-Grunewald 1928.

ihnen schrittweise ein Skeleton der Disziplin ..... des Völkerrechtes der Uebergangszeit zu schmieden."[2]) „Die historische Grenze der Existenz des Völkerrechtes der Uebergangsperiode ist nicht die Hinterlegung der Staatsmaschine in das „Antiquitätenmuseum", sondern der Triumph der Weltrevolution in den Staaten des kapitalistischen Westens."[3]) — So neuartig und den bolschewistischen Gedankengängen entsprechend die völkerrechtlichen Theorien dieses bedeutendsten neurussischen Völkerrechtlers sind; wollte Sowjetrußland ein gleichberechtigtes Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft werden (wozu es schon wirtschaftlich gezwungen war) so mußte es auf sie verzichten. Ein einzelner Staat kann kein neues Völkerrecht kreieren. Tatsächlich liegen die Korovinschen Ideen der heutigen sowjetistischen Völkerrechtspraxis nicht mehr zugrunde. Typisch dafür ist z. B. die Stellungnahme Rußlands zum Wiener Rangreglement von 1815. Korovin schreibt darüber: „Der Vertreter der R.S.F.S.R. und der U.S.S.R., unter welchem Titel er auch auftreten mag, personifiziert in seiner Gestalt nicht die halb mythische Person des staatlichen Leviathan, sondern ist nichts mehr und nichts weniger als ein Bevollmächtigter der in der Republik herrschenden Klasse und soweit aus dem ihm erteilten Auftrage sich zweifellos ergibt, daß er mit einem Vertrauen und einer Vollmacht seitens der obenerwähnten Kategorie der russischen Staatsbürger bekleidet ist, fällt die frühere Bedeutung seiner Benennung — und desto mehr seines Ranges — fort."[4]) So hatte auch ein Dekret des Rates der V. K. vom 4. Juni 1918 die Rangordnung des Wiener Reglements abgeschafft. Heute unterhält die Union bei allen Großmächten „Botschaften."

Haben sich also heute die Verhältnisse auch wieder erheblich geändert, so wurden doch die Anfänge völkerrechtlicher Beziehungen vielfach noch von diesen Gedankengängen beherrscht und erschwerten sie ebenso wie die mangelnde rechtliche Konsolidierung. — Es seien nun die völkerrechtlichen Beziehungen der einzelnen Republiken in dieser Zeitperiode kurz besprochen.[5])

[2]) Korovin, a. a. O., S. 24. Vgl. auch V. E: Hrarbar, Das heutige Völkerrecht vom Standpunkt eines Sowjetjuristen, in der Zeitschrift für Völkerrecht 1927, Bd. 14, Heft 2.

[3]) Korovin, Das gegenwärtige öffentliche internationale Recht, Moskau 1926, S. 8.

[4]) Korovin, Das Völkerrecht der Uebergangszeit, S. 62.

[5]) Vgl. zum Folgenden auch Gothaisches diplomatisches Jahrbuch, Jahrgänge 1917—1924.

Die R.S.F.S.R., also der Protektorstaat, spielte naturgemäß die größte Rolle. Die Frage seiner Anerkennung wurde oben schon dargelegt. Daß auch die erfolgte Anerkennung noch nicht gleich zu regelmäßigen diplomatischen Beziehungen führte, erscheint natürlich. Erst allmählich kehrte man zu normalen Beziehungen mit dem Ausland zurück. Von den westlichen Großmächten waren die Beziehungen am engsten mit dem deutschen Reich. Schon 1921 entsandte Rußland einen vorläufigen diplomatischen Vertreter nach Berlin, 1922 folgte London und Rom. Im August 1922 wurde die Berliner Vertretung in eine eigentliche Botschaft umgewandelt. Umgekehrt entsandte Deutschland 1922 einen diplomatischen Vertreter nach Moskau, am 6. November des gleichen Jahres wurde der erste deutsche Botschafter akkreditiert. Im gleichen Jahr wurden Vertretungen, abgesehen von den verbündeten Staaten, durch Großbritannien, Oesterreich, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Norwegen, Türkei, Persien und Afghanistan errichtet. Die U.S.A.,[6]) Frankreich, Italien, Panama, Peru, Schweden und die Tschechoslovakei begnügten sich mit Konsuln oder Handelsvertretern.

Das Schwergewicht der auswärtigen Beziehungen des gesamten russischen Gebietes lag also naturgemäß bei der R.S.F.S.R. Faktisch wurde auch, als im Jahre 1923 die diplomatischen Beziehungen der Einzelrepubliken mit dem Ausland aufgelöst und ihre Geschäfte an die Union abgetreten wurden, die Vertretungen der R.S.F.S.R. in der Regel als Unionsvertretungen weitergeführt. Doch handelte Rußland zu dieser Zeit grundsätzlich nur als Gliedstaat mit Wirkung für und gegen sein eigenes Gebiet (einschließlich der autonomen Republiken). So wurde z. B. der wichtigste völkerrechtliche Vertrag dieser Zeit, der Vertrag von Rapallo vom 16. 4. 1922 mit dem deutschen Reich nur im Namen der R.S.F.S.R. abgeschlossen. Soweit ein Vertrag für das ganze russische Gebiet gelten sollte, traten in der Regel die vereinigten Republiken gemeinsam als Vertragspartner auf. Als Beispiele seien genannt ein Sanitätsvertrag mit Estland vom 25. 6. 1922, den Rußland, Ukraine und Weißrußland[7]) gemeinsam zeichneten und ein Abkommen mit Polen vom 24. 11. 1922, betreff Instruktion der gemischten Kommission zur Erledigung der Grenzstreitigkeiten, das in gleicher Weise erfolgte.

[6]) Nur in Wladiwostok!

[7]) Transkaukasien ging fast durchweg seine eigenen Wege.

Der Vertrag mit Oesterreich von 1922 wurde von der R.S.F.S.R. und der Ukraine gemeinsam abgeschlossen. In all diesen Fällen fungierten die Republiken vollkommen selbständig. Da und dort kam es allerdings, bedingt durch die unsichere Rechtslage, auch vor, daß ein russischer Vertrag stillschweigend auf das ganze Gebiet ausgedehnt wurde. Doch blieb dies die Ausnahme.

Die Ukraine war von den untergeordneten Staaten derjenige, welcher die engsten auswärtigen Beziehungen unterhielt. So entsandte sie schon am 22. 3. 1919 einen bevollmächtigten Vertreter nach Berlin und bald darauf einen Konsul nach München. Diese blieben bis zur Gründung der Union. Umgekehrt unterhielt in der Ukraine Polen einen Geschäftsträger, Deutschland einen Generalkonsul, Frankreich und Schweden einen Konsul. Diesen wurden nicht etwa durch Moskau, sondern durch die ukrainische Regierung im eigenen Namen das Exequatur erteilt. Die wichtigeren Verträge wurden in der Regel gemeinsam mit Rußland abgeschlossen, doch handelte die Ukraine in vielen Fällen auch selbständig. Als Beispiele seien der Vertrag mit Estland vom 25. 11. 1921 über die gegenseitigen Beziehungen und ein Eisenbahnabkommen mit Polen vom 19. 6. 22 genannt.

Fast noch größere Selbständigkeit hatten die transkaukasischen Republiken. Wie schon erwähnt, hatten die demokratischen Regierungen schon gewisse völkerrechtliche Beziehungen aufgenommen, so Armenien bei den Versuchen zur Gründung eines Großarmeniens im Vertrag von Sevres und Georgien, das am 27. Januar 1921 von der Entente anerkannt wurde und bei dem die Türkei, Estland und Litauen Vertreter und Deutschland einen Gesandten in außerordentlicher Mission unterhielt. — Auch nach Sowjetisierung wurden die völkerrechtlichen Beziehungen bald wieder aufgenommen. So entsandte Armenien und Georgien je einen diplomatischen Vertreter nach Berlin und empfingen ihrerseits auswärtige Vertreter: Armenien solche der Türkei und Persiens, nach Aserbeidschan entsandten Frankreich, Estland, die Türkei, Schweden und Persien Agenten, in Georgien schließlich, auf dem das Schwergewicht in Transkaukasien lag, unterhielten 1922 Italien und Litauen einen Geschäftsträger, Estland und die Türkei einen diplomatischen Vertreter, Persien einen diplomatischen Agenten, Deutschland einen Generalkonsul, Frankreich einen Konsul und Schweden einen Vizekonsul. Es erhellt daraus die absolute völkerrechtliche Unabhängigkeit, wenngleich die Abkommen

mit den transkaukasischen Republiken in der Regel sich auf wirtschaftliche Einzelvereinbarungen beschränkten. An wichtigeren Verträgen wurde schon der Vertrag von Kars vom 13. Oktober 1921 mit der Türkei hervorgehoben.

Am unselbständigsten war die Lage Weißrußlands, dessen Angelegenheiten im allgemeinen von Moskau mitverwaltet wurden.

Zu diesen späteren Unionsrepubliken kommen noch die dem damaligen Staatenzusammenschluß angehörenden, später aufgelösten Volksrepubliken Chiwa und Buchara,[8]) welche dieselbe Unabhängigkeit genossen, völkerrechtlich aber naturgemäß wenig hervortraten. Buchara unterhielt von 1922 bis zu seiner Auflösung im Oktober 1924 einen bevollmächtigten Vertreter in Berlin.

Eine besondere Stellung, die hier nur gestreift sei, nahmen schließlich noch die Mongolei und Urjanchai ein, die als unter völkerrechtlichem Protektorat Rußlands stehend angesehen werden müssen. Sie sind autonome Staaten, als solche durch Verträge von 1921 ausdrücklich von Rußland anerkannt, auch selbständige Völkerrechtssubjekte mit eigenen Gesandtschafts- und Vertragsrecht. So unterhält z. B. die Mongolei in Berlin einen bevollmächtigten Vertreter. Im übrigen aber stehen sie in starker Abhängigkeit von Moskau.

Damit ist auch die völkerrechtliche Stellung der Einzelrepubliken, die natürlich bei den unklaren Verhältnissen der damaligen Zeit im einzelnen nicht geregelt war, als eine durchaus selbständige festgestellt.

§ 18: Die Gründung der Union.

Der 10. allrussische Rätekongreß im Dezember 1922 bedeutete den Auftakt zur Umformung des bisherigen als Provisorium empfundenen Zustandes in eine eigentliche Union. Stalin hielt auf diesem Kongreß[1]) eine großangelegte Rede, in der er drei Gruppen von Ursachen formulierte, die einen endgültigen Zusammenschluß notwendig erscheinen ließen.

1) Die durch die Wirren des Bürgerkriegs und die Hungerkatastrophen der vorangegangenen Jahre bedingte Kärglichkeit der natürlichen Hilfsmittel und die damit zusammenhängende ge-

[8]) Vgl. auch § 20.

[1]) Vgl. „Isvestija", v. 26. Dez. 1922.

spannte Finanzlage fordere eine Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Gebieten.

2) Der bourgeoisen Welt solle eine militärische und wirtschaftliche Einheitsfront der Sowjetstaaten entgegengestellt werden, die eine Zusammenfassung der militärischen Kräfte und des Außenhandels notwendig mache.

3) Nicht zuletzt fordere die Einheit der Werktätigen ein Zusammengehen aller Staaten, die auf dem Boden der Diktatur des Proletariats ständen.

In Wirklichkeit waren diese Forderungen schon durch den Zusammenschluß von 1920/21 zum großen Teil erfüllt, der aber als unbefriedigendes Provisorium keine Dauer haben konnte. „Der Sinn dieser Campagne besteht darin, daß die alten vertraglichen Beziehungen zwischen der R.S.F.S.R. und den übrigen Sowjetrepubliken sich erschöpft und ihre Unzulänglichkeit dargetan haben ... Es ist unumgänglich notwendig, von den alten Vertragsbeziehungen zu einer innigeren Verbindung überzugehen, die die Schöpfung eines einheitlichen Bundesstaates zur Voraussetzung hätte."[2])

Einer der hauptsächlichsten Gründe war auch der: die bolschewistische Ideologie forderte einen freien Zusammenschluß aller Staaten, die sich dem Sowjetsystem anschlossen, wobei diese Union nur die oberste Stufe bolschewistischer Organisationsform bilden sollte. So mußte ein elastischer Rahmen geschaffen werden, in dem nicht nur die russische Föderation, sondern auch jeder sich neu bildende Sowjetstaat, letzten Endes die ganze Welt, das eigentliche Herrschaftsgebiet der Gemeinschaft der Werktätigen, Platz finden konnte. Die damalige Rechtsform aber war hiefür durchaus ungeeignet und über dem Rahmen des russischen Reiches hinaus kaum ausdehnbar.

All diese Gesichtspunkte führten dazu, daß der 10. allrussische Rätekongreß am 27. Dezember 1922 eine Resolution annahm, in der die Schaffung eines eigentlichen Bundesstaates gefordert wurde. Schon vorher waren entsprechende Resolutionen von den Rätekongressen der übrigen Republiken gefaßt worden. Die weiteren Vorgänge waren nun die: der 10. allrussische Kongreß (in dem ja auch die Vertreter der übrigen Republiken saßen), wählte eine Delegation, die bevollmächtigt wurde, die Deklaration

---

[2]) Stalin, Auf dem 10. Rätekongreß, Jsvestija 1922, Nr. 295, vgl. dazu wie zum folgenden Alexejew: Entwicklung, S. 374 ff.

über die Bildung der Union sowie den Entwurf des Unionsvertrags nach den gegebenen Richtlinien zu beschließen. Am 29. 12. nahm die Konferenz der Delegierten die Entwürfe zur Deklaration und zum Unionsvertrag an, am nächsten Tag, dem 30. 12., trat der erste Unionsrätekongreß feierlich zusammen, zu welchem sich faktisch der 10. allrussische Rätekongreß selbst proklamiert hatte. Nur die Zahl der Vertreter der nichtrussischen Republiken war etwas erhöht worden. So bestand der 10. allrussische Rätekongreß aus 1227 Delegierten der R.S.F.S.R. und 488 Delegierten der übrigen Republiken, zusammen also 2215, der erste Unionskongreß aus 1227 Vertretern der R.S.F.S.R., 354 der Ukraine, 373 Transkaukasiens, und 23 Weißrußlands, zusammen 2477, also 262 mehr. Der Unionskongreß nahm nun Deklaration und Vertrag an, wählte den ersten Unions Z.V.A. und dessen Präsidium, sowie eine Delegation, die zur Unterzeichnung des Vertrages bevollmächtigt wurde. Gleich darauf erfolgte die feierliche Unterzeichnung des Vertrages durch diese Delegation. Der neugewählte Z.V.A. legte nun Deklaration und Vertrag nochmals den Z.V.A. der verbündeten Republiken vor, traf daran noch einige Aenderungen und verkündete beide am 6. Juli 1923 mit dem Vorspruch: „Die Deklaration über die Bildung der U.S.S.R. und der Vertrag über die Bildung der U.S..S.R. bilden das Grundgesetz (Verfassung) der U.S.S.R."

Von diesem Tag wurde auch die Verfassung der Union offiziell datiert, im Januar 1924 wurde sie aber vom 2. Unionsrätekongreß noch endgültig bestätigt.

Wie ist nun das Rechtsgeschehen bei dieser Gründung zu beurteilen? Vor dem Dezember 1922 war das Verhältnis der Republiken zueinander ein rein völkerrechtliches. Die Union dagegen stellt sich, wie hier schon vorweggenommen sei, als ein typischer Bundesstaat dar. Es ist also durch die Vorgänge des Dezember 1922 ein neuer Staat, die Bundesgewalt, entstanden. Rechtlich ist dieser Vorgang etwa so zu denken: durch die Annahme der Resolutionen auf den Sowjetkongressen erklärten sich diese kraft ihres eigenen Hoheitsrechtes damit einverstanden, daß sie im Falle der Gründung der Union einen Teil ihrer Zuständigkeiten ausschneiden wollten. Auf diesen korrespondierenden Ausschnitten sollte eine neue Staatsgewalt, die Union, von vornherein beschränkt, entstehen. Die R.S.F.S.R. verzichtete des weiteren auf ihre Protektorstelle. Durch die Annahme des Ent-

wurfes am 29. 12. durch die bevollmächtigten Delegierten wurde dieses Einverständnis noch einmal bestätigt. Durch den Zusammentritt des 1. Unions-Sowjet-Kongresses am 30. 12. 1922 entstand, wie jede Staatswerdung durch einen metajuristischen Akt,[3]) der neue Staat, die Union. Durch Unterzeichnung des Vertrages umschrieb er nun die Zuständigkeitsgrenzen, auf die er seine souveräne Gewalt von vornherein beschränken wolle. Die Bestätigung durch die Sowjetkongresse der Republiken, die Verkündigung des Vertrages als Verfassung am 6. Juli 1923 und die Bestätigung durch den zweiten Unions-Sowjet-Kongreß bedeuteten demgegenüber nur mehr staatsrechtliche, nicht mehr völkerrechtliche Akte. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß die neue Zuständigkeitsverteiligung mit dem 30. 12. noch nicht endgültig festgelegt war und deshalb vielfach erst nach dem 6. Juli 1923 in Kraft trat.

So ist auch formaljuristisch am 30. 12. 1922 die Union als ein neuer ursprünglicher Staat, als echte Bundesstaatsgewalt entstanden, die R.S.F.S.R. ist von ihrer protektorähnlichen Stellung zu einem einfachen, wenn auch dem bedeutendsten Gliedstaat herabgesunken. Gegenüber diesem rechtlichen Veränderungen darf für den Juristen keine Rolle spielen, daß das politische Gleichgewicht sich nur wenig verschoben hat, wenngleich auch die politische Bedeutung dieses Aktes als der letzten konsequenten Durchführung des Sowjetgedankens und seines Systems, nicht zu verkennen ist.

§ 19: Die Bundesgewalt, ihre Stellung zu den Gliedstaaten.

Abschließend ist nun noch die Struktur dieses neuen Bundesstaatssystems zu erörtern, besonders die Frage, inwieweit sich nun die völkerrechtliche Stellung der Gliedstaaten verschoben hat.

Die obersten Organe[1]) der Union entsprechen wieder vollkommen denen, die wir von den Einzelrepubliken her kennen: Unionssowjetkongreß, Z.V.A. und sein Präsidium, Rat der V.K. und die einzelnen V. Kommissariate. In Kapitel 7 und 9 sind dann noch als oberste Bundesorgane geregelt, das oberste Gericht der U.S.S.R., das schon im § 5 besprochen wurde, und die Vereinigte staatspolitische Verwaltung (G. P. U.)

---

[3]) Vgl. auch Nawiasky, der Bundesstaat als Rechtsbegriff, an wiederholten Stellen.

[1]) Vgl. zum Folgenden: Verfassung der U.S.S.R. v. 6. Juli 1923:

Oberstes Organ ist in zeitlicher Abgrenzung zum Z.V.A. der Rätekongreß (Art. 8). Seine Zusammensetzung und Einberufung ist wie in der R.S.F.S.R. geregelt, die Wahl erfolgt auf dem Gubernialsowjetkongressen, wo solche nicht bestehen, auf den zentralen Republikkongressen. Die Zuständigkeiten von Sowjetkongreß und Z.V.A. sind in Art. 1 erschöpfend geregelt, es besteht Enumerationsprinzip ohne nachfolgende Generalklausel. Eine grundlegende Differenz zur bisherigen Schablone besteht beim Z.V.A., der nach Art eines Zweikammersystems gegliedert ist, in Unionsrat und Nationalitätenrat, ersterer als mehr zentralistisches, letzterer als föderatives Organ. Der Unionsrat wird vom Sowjetkongreß gewählt nach von diesem bestimmten Normen, im Verhältnis zur Bevölkerungszahl jeder Republik. Der Nationalitätenrat besteht aus Vertretern der Unionsrepubliken und der autonomen Gebietseinheiten, wobei die Unionsrepubliken und autonomen Republiken je fünf, die autonomen Gebiete je einen Vertreter entsenden.

Das Zusammenwirken der beiden Kammern bei der Gesetzgebung wurde schon in § 5 gestreift. In Art. 17 und 18 ist der Z.V.A. zum normalen Legislativorgan gestempelt: „Alle Dekrete und Veränderungen, die die allgemeinen Normen des politischen und wirtschaftlichen Lebens der Union bestimmen, auch jene, die die gegenwärtige Praxis der Staatsorgane der Union ändern, müssen unbedingt dem Z.V.A. der Union zur Beratung und Bestätigung vorgelegt werden."

Daß die Zuständigkeit auch administrativer, nicht nur legislativer Natur ist, braucht nach dem oben Gesagten nicht erst betont zu werden. Die wichtigsten Gesetze werden in der Regel noch dem Sowjetkongreß zur endgültigen Bestätigung vorgelegt. Dessen ausschließlicher Zuständigkeit unterstehen aber nach Artikel 2 nur Verfassungsänderungen, außerdem kann er vom Z.V.A. Rechenschaft fordern (Artikel 28).

Der Z.V.A. bildet ein Präsidium bestehend aus den je neunköpfigen Präsidien des Unions- und Nationalitätenrates und neun noch besonders vom Z.V.A. gewählten Mitgliedern. Das Präsidium ist zwischen den Sessionen des Z.V.A. das höchste gesetzgeberische, vollziehende und verfügende Organ der Union, bleibt aber dem Z.V.A. verantwortlich. Dieses Moment vor allem macht es unmöglich, dem Präsidium, wie dies manchmal geschieht, die Rolle zuzuschreiben, welche sonst der Präsident

einer westlichen Republik ausfüllt, wenngleich im übrigen manche Gesichtspunkte für diese Annahme sprechen. Denn das Präsidium, das die Verfassung vom 10. Juli 1918 als verfassungsmäßiges Organ überhaupt noch nicht kannte, und dessen Stellung auch in den neueren Republikverfassungen nur flüchtig gestreift ist, sodaß sein Einfluß dort mehr auf Gewohnheitsrecht basiert, ist in der Verfassung vom 6. Juli zu einem der einflußreichsten Staatsorgane geworden. Es hat für die Durchführung der Verfassung und aller Unionsgesetze zu sorgen, hat Aufhebungsrecht gegenüber allen (nicht nur verfassungswidrigen) Verordnungen des Rates der V.K. der Union, sowie den Z.V.A. und Räten der V.K. der Gliedstaaten, ja sogar außer-Kraft-Setzungs-Recht gegenüber den Verordnungen der Sowjet-Kongresse der Unions-Republiken,[2]) unter der einzigen Bedingung der nachträglichen Vorlage an den Z.V.A. Es hat mit den Einschränkungen der Artikel 2 und 18 volles Dekret-, Verordnungs- und Verfügungsrecht im Rahmen der Zuständigkeit des Artikels 1, es hat schließlich die Entscheidung über die Beziehungen zwischen dem Rat der V.K. der Union einerseits und den Z.V.A. der Unionsrepubliken und ihren Präsidien andererseits.

Dieser fast omnipotenten Stellung gegenüber ist der Aufgabenkreis des Rates der V.K., der in der Verfassung von 1918 noch eines der einflußreichsten Organe darstellte, stark zurückgesunken. Seine Stellung nähert sich jetzt der eines demokratischen Ministerrates, ganz entsprechend der zwangsläufigen Tendenz im Sowjetsystem nach Angleichung an die demokratische Kompetenzverteilung. Dem Rat der V.K. ist nur das Vorberatungsrecht für die einlaufenden Initiativanträge sowie das Recht zum Erlaß von Dekreten und Verordnungen geblieben, die aber jederzeit vom Z.V.A. und seinem Präsidium, welchen der Rat der V.K. verantwortlich ist, aufgehoben und außer Kraft gesetzt werden können. Die Beschränkung dieses Dekretrechtes auf solche „innerhalb der ihm durch den Z.V.A. der U.S.S.R. eingeräumten Rechte" bedeutet nichts anderes mehr als eine Delegation. Die Organisation der einzelnen V. Kommissariate an der Spitze ein V.K., dem ein Kollegium zugeteilt ist, entspricht der in den Gliedstaaten.

Mit Besprechung der Zuständigkeiten der einzelnen V.K. kommen wir schon zur Behandlung der wichtigsten Frage in der

[2]) Vgl. dazu unten S. 108.

Struktur der Union: des Verhältnisses zwischen Bund und Einzelrepubliken und der Schwergewichtsverteilung zwischen beiden. Daß für die Zuständigkeit der Union nur Enumerationsprinzip, keine Generalklausel besteht, wurde schon erwähnt. „Die Souveränität der Unionsrepubliken ist nur innerhalb der durch diese Verfassung bestimmten Grenzen beschränkt und nur bezüglich jener Kompetenzen, für die die Union zuständig ist." (Art. 3). Im Gegensatz zu den autonomen Republiken spricht also für die Unionsrepubliken die Vermutung der Zuständigkeit. Die Kompetenzen zerfallen also, wie in jedem Bundesstaat, in solche der Union und solche der Glieder und zwar in rein gliedstaatliche Ressorts, nämlich Landwirtschaft, innere Angelegenheiten, Justiz, Volksaufklärung, Gesundheitswesen und soziale Fürsorge, und „unierte" Ressorts. Von diesen ist ein Teil streng zentralisiert („zentralisierte V.K."), sodaß entsprechende V.K. bei den Unionsrepubliken überhaupt nicht bestehen, vielmehr nur zu deren Rat der V.K. Bevollmächtigte mit beratender oder beschließender Stimme entsandt werden. Ein anderer Teil ist nicht so straff zentralisiert („Vereinigte V.K."), es bestehen hier vielmehr korrespondierende V.K. in Union und Unionsrepubliken. Die Vereinigten V.K. der Republiken sind „Organe der gleichnamigen vereinigten V.K. der U.S..SR. auf den Gebieten der einzelnen Unionsrepubliken" und haben trotz ihrer Unterordnung unter den Z.V.A. und den Rat der V.K. des betreffenden Gliedstaates die Anordnungen des entsprechenden Bundes V.K. durchzuführen. Daneben besitzen sie aber im Gegensatz zu den zentralisierten V.K. auch eigene Zuständigkeiten, sodaß sie nicht als reine Bundesorgane angesehen werden können. Es besteht hier vielmehr eine ähnliche „doppelte Unterordnung," wie wir sie schon in den unteren Stufen kennengelernt haben. Um jedoch durch diese doppelte Unterordnung keine Kollisionen entstehen zu lassen, ist in Artikel 35 eine besondere Zuständigkeit des Präsidiums des Bundes Z.V.A. für Regelung daraus resultierender Streitigkeiten vorgesehen.

Die „zentralisierten V.K." sind die für die auswärtige Angelegenheiten, Krieg und Marine, Außenhandel, Verkehrswesen, Post und Telegraph. Die „vereinigten V.K." sind der oberste Volkswirtschaftsrat und die V.K. für Arbeit, Finanzen, Innenhandel und Arbeiter- und Bauerninspektion. Da nun Art. 1 teils Kompetenzen enthält, die dem Bund endgültig zustehen, teils solche, in denen er nur Grundsätze und Richtlinien gibt, gliedert

sich die Kompetenzverteilung in ähnlicher Weise wie etwa in der Weimarer Verfassung:[3])

1) ausschließliche Zuständigkeit des Bundes, (Art. 1a, b, c, d, e, f, g, h, i, k, l, w);
2) die konkurrierende und Normativgesetzgebung. Eine scharfe Grenzziehung zwischen beiden, wie die Weimarer Verfassung, kennt die Unions-Verfassung nicht. Sie gebraucht fast durchweg Redewendungen, die auf Normativgesetzgebung schließen lassen. Faktisch hat aber die Union von diesen Kompetenzen in einem über die Grundsatzgesetzgebung hinausgehendem Maße Gebrauch gemacht, eine Erscheinung, die eher auf konkurrierende Zuständigkeit schließen läßt. Da zwischen beiden Arten für die Verteilung zwischen Bund und Gliedern kein wesenhafter, sondern nur gradueller Unterschied besteht, beide vielmehr dem Bund eine Kompetenz zusprechen, neben welcher ergänzend die Gliedstaatszuständigkeit noch Raum hat, sei eine Trennung zwischen beiden nicht versucht. Sie sind enthalten in Art. 1g, h, m, n, o, p, u, r, s, t, u, v.
3) Da entsprechend dem Enumerationsprinzip eine Vermutung für Zuständigkeit der Glieder besteht, sind in allen übrigen Fragen die Unionsrepubliken zuständig und zwar auf den unter 2) genannten Gebieten ergänzend, auf allen übrigen ausschließlich.

In der obersten Instanz des Sowjetsystems ist also eine weit klarere Grenze zwischen Bundes- und Gliedstaatsangelegenheiten geschaffen, sowie auch die Folgerung daraus gezogen, wie sie etwa die deutsche Reichsverfassung in die Worte formuliert: die Staatsgewalt wird in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reiches auf Grund der Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt.

Es ist nicht zu verkennen, daß im übrigen die Verfassung eine Reihe von Bestimmungen enthält, welche eine starke Betonung, der Eigenstaatlichkeit der Glieder bedeuten. So der schon zitierte Art. 3: „Die Souveränität der Unionsrepubliken ist nur innerhalb der durch diese Verfassung bestimmten Grenzen beschränkt und nur bezüglich jener Kompetenzen, für die die Union zuständig ist. Innerhalb dieser Grenzen gebraucht jede Republik ihre Staatsmacht selbständig, die U.S.S.R. schützt die Souveränitätsrechte der einzelnen Republiken.“ Die Souveränität wird

[3]) Der Kompetenzkatalog sei im einzelnen hier nicht abgeschrieben.

noch besonders unterstrichen durch eine Bestimmung in Art. 4, die sonst kein Bundesstaat in solcher Art kennt: „Jeder Unionsrepublik bleibt das Recht des freien Austritts aus der Union vorbehalten." Diesem Artikel ist noch eine besondere Bestandsgarantie nach Art der Reservatrechte in der alten deutschen Verfassung dadurch gegeben, daß die Aenderung, Einschränkung oder Aufhebung des Art. 4 der Zustimmung aller Republiken bedarf. Inwieweit dieses Recht realisierbar ist, ist eine politische Frage, die nicht hieher gehört. Der Rechtsanspruch jedenfalls ist unbestreitbar.

Neben einem praktisch nicht bedeutungsvollen Initiativrecht der Länder (Art. 16, 39) haben diese schließlich noch gewisse Rechte gegen einengende Verfügungen der Unionsbehörde. So können die Z.V.A. der Einzelrepubliken und ihre Präsidien ohne besondere Begründung gegen die Dekrete und Verordnungen des Rates der V.K. der Union zum Präsidium des Unions Z.V.A. Berufung einlegen, allerdings ohne Suspensivwirkung. Gegen Verfügungen der einzelnen Unions V.K. führt dieses Recht sogar zur Außerkraftsetzung, sofern die betreffende Verfügung mit der Unionsverfassung, Unionsgesetzen oder Gesetzen der betreffenden Republik in offenem Widerspruch steht. Die Außerkraftsetzung muß nur dem Rat der V.K., der Union und dem betroffenen V.K. unverzüglich mitgeteilt werden. Diesen weitgehenden Rechten der Glieder treten einige beschränkende Bestimmungen entgegen: Als wichtigste die Kompetenz-Kompetenz des Bundes. Nach Art. 2 kann allein der Unionssowjetkongreß die Grundlagen der Verfassung ändern. Er kann somit alle Fragen in seinen Zuständigkeitsbereich ziehen. Daß aber damit der Staatscharakter der Gliedstaaten nicht angetastet wird, wurde oben schon wiederholt betont. Denn die Kompetenz-Kompetenz ist ein Teilausschnitt des staatlichen Willensgebietes, den ein Staat freiwillig abtreten kann, an wen er will, ohne dadurch seine Wesensart einzubüßen.

Nach Art. Ix können Verfügungen aller Art der verbündeten Republiken ohne weiteres außer Kraft gesetzt werden, wenn sie die Unionsverfassung verletzen. Die Zuständigkeitsnormen für dieses Recht enthalten die Art. 20 und 31, 32. Danach steht dem Z.V.A. das Außerkraftsetzungsrecht ohne Einschränkung zu, natürlich nur im Rahmen der Zuständigkeit des Art. 1 und bei Gesetzesverletzungen. Für die Kompetenz des Präsidiums des

Z.V.A. ist eine weitere Einschränkung gemacht: Verordnungen der Republiksowjetkongresse dürfen nur außerkraft gesetzt werden, wenn das Präsidium sie nachträglich dem Plenum des Z.V.A. vorlegt. — Zu erwähnen wäre noch das Recht des Bundes, Streitigkeiten zwischen den Verbündeten Republiken zu schlichten (Art. 1y) und 43d), schließlich die Pflicht der Gliedstaaten, ihre Verfassungen auf Grund der Bundesverfassung zu ändern (Art. 5), wobei in Art. 64 die Grundzüge hiefür niedergelegt sind, in ähnlicher Weise wie in Art. 17 der Weimarer Verfassung. — Das Staatsbürgerrecht ist dahin geregelt, daß die Staatsangehörigen der einzelnen Länder gleichzeitig auch Unionsstaatsbürgerschaft besitzen. Die näheren Modalitäten des Erwerbes und Verlustes der Bundesangehörigkeit wurden geregelt in einem Bundesgesetz vom 29. Oktober 1924.

Eine Bundesexekution gegenüber den Gliedern und umgekehrt eine Sicherung der Einzelstaaten gegen Uebergriffe des Bundes ist nicht vorgesehen. Ein Verzicht auf solche Bestimmungen läßt sich wieder nur machtpolitisch durch das Ueberwiegen der kommunistischen Herrschaft erklären. Sie wäre wohl auch nicht am Platze in einem Bund, in welchem den Gliedern bei Bundesexekution oder Uebergriffen der Zentrale jederzeit das Sezessionsrecht offen steht.

§ 20: Veränderungen in der Union, besonders der Eintritt Uzbekiens und Turkmeniens.

Letzten Endes wären noch die Möglichkeiten von Veränderungen in der Union zu besprechen, womit wir auch zur Frage der völkerrechtlichen Aktivität der Gliedstaaten kommen. Es bestehen hier verschiedene Alternativen.

Organisatorische Aenderungen aller Art können infolge der Kompetenz-Kompetenz des Bundes jederzeit vorgenommen werden. Nur eine Veränderung bedarf faktisch der Zustimmung aller Gliedstaaten: die Umwandlung in einen Einheitsstaat. Denn ein solcher wäre erst entstanden, wenn der Bund alle Kompetenzen an sich gezogen hätte, und damit die der Gliedstaaten auf Null gesunken wären. Als Letztes, nicht zu nehmendes Recht bleibt den Gliedern aber immer: Das Recht auf Austritt. Solange dies aber besteht, besteht auch ein Staat.

Alle internen, gebietlichen Veränderungen bedürfen

der Zustimmung der benachteiligten Einzelstaaten. Zu ihrer Durchführung ist aber der Bund zuständig. Seit Gründung der Union sind eine Reihe solcher Aenderungen erfolgt, so z. B. die Gebietsverschiebungen zwischen der R.S.F.S.R. und Weißrußland, die mit Zustimmung beider Teile durch die Union geschahen. Besondere Schwierigkeiten rechtlicher Art ergeben sich hier nicht. Umstritten ist die Frage, wie es mit gebietlichen Veränderungen nichtinterner Natur steht. Art. 1 gibt dem Bund die Zuständigkeit zur Aenderung der Unionsgrenzen. Nun besteht aber bundesunmittelbares Gebiet nicht, sodaß von jeder Aenderung der Unionsgrenzen auch ein Bundesstaat betroffen wird. Die von mancher Seite (z. B. Langhans) vorgebrachten Gründe, daß den Gliedstaaten in diesem Falle kein Zustimmungsrecht zustehe, weil die Vorschrift (Art. 6) nur eine innerpolitische Regelung treffen wolle, erscheinen nicht stichhaltig. Vielmehr ist in Art. 6 von keinerlei Beschränkung auf innerstaatliche Gebietsveränderungen die Rede, sodaß formal den betroffenen Einzelstaaten zweifellos ein Zustimmungsrecht auch zu Aenderungen der Unionsgrenzen zusteht, während handlungsbefugt natürlich allein der Bund bleibt. Völkerrechtlich ist daraus zu schließen, daß ein Vertrag in dem sowjetrussisches Gebiet abgetreten wird, der Ratifikation nicht nur durch den Unionskongreß, sondern wohl auch durch den Kongreß der betroffenen Republik bedarf. Praktisch ist ein solcher Fall noch nicht vorgekommen.

Bei Neuerwerbungen ist die Rechtslage ähnlich, sofern das erworbene Gebiet einem Bundesstaat einverleibt werden soll. Da keinerlei Bestimmung entgegensteht, ist auch der Erwerb bundesunmittelbaren Gebietes denkbar, zu dem natürlich allein die Unionsorgane zuständig wären, ohne die Gliedstaaten befragen zu müssen. Sich umgekehrt den Erwerb von Gliedstaatsgebiet zu denken, welches nicht der Bundesgewalt untersteht, scheidet schon deshalb aus, weil die einzelne Republik zum Gebietserwerb ja gar nicht legitimiert ist.

Es bleibt noch die Eintritts- und Austrittsmöglichkeit zu erörtern. Das Austrittsrecht steht jedem Gliedstaat frei. Zuständig dazu wären natürlich seine obersten Organe. Der Annahme, die z. B. Alexejew[1]) vertritt, daß ein solcher Beschluß nach Art. 20 durch den Bund außer Kraft gesetzt werden könne und damit das Austrittsrecht illusorisch sei, steht entgegen, daß eine

[1]) Staatsverfassung, S. 61.

solche Aufhebung wohl nur im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes möglich ist, hier also nicht in Frage kommt. Rechtlich würde sich ein solcher Austritt darstellen als ein durch den Beschluß erfolgendes Anwachsen der Gliedstaatskompetenz zu ihrem vollen Umfang und gleichzeitiges Zusammensinken der Bundesstaatszuständigkeit auf dem betreffenden Gebiet auf Null. Die Möglichkeit der Auflösung ist nicht ausdrücklich vorgesehen, natürlich aber jederzeit auf zweierlei Weise denkbar.

1) Der mit Kompetenz-Kompetenz ausgestattete Bund setzt seine Zuständigkeit durch Verfassungsänderung auf Null herab und löst sich damit selbst auf.
2) Alle Gliedstaaten treten aus, wodurch die Bundesgewalt kein Staatsgebiet und kein Staatsvolk mehr hätte, über das sie ihre Gewalt erstreckte und damit verschwände. [2])

Der Eintritt weiterer Gliedstaaten ist jederzeit möglich, sogar in der Deklaration über die Gründung der U.S.S.R. ausdrücklich vorgesehen, sofern es sich um Sowjetstaaten handelt. Für einen solchen Eintritt besteht auch schon ein historisches Beispiel durch den Eintritt der turkmenischen und uzbekischen Räterepubliken in die Union im Jahre 1925. Die Geschichte der Gründung und des Eintritts dieser Republiken stellt ein nur aus dem Sowjetsystem heraus verständliches juristisches Phänomen dar, das im allgemeinen als die „nationale Auseinandersetzung in Mittelasien" bezeichnet wird.

Vor dem Oktober 1924 bestanden auf diesem Gebiet drei autonome Einheiten:

1) die sozialistische Sowjetrepublik Turkestan, die 1921 gegründet, die normale Stellung einer autonomen Republik im Rahmen der R.S.F.S.R. einnahm, wie sie im § 12 eingehend dargestellt wurde.
2) die Volksrepubliken Chiwa und Buchara. Diese, schon unter zaristischem Regime im besonderen Protektoratsverhältnis zum russischen Reich, machten sich, wie alle anderen, nach der Revolution selbständig und proklamierten 1919/20 je eine autonome Volksrepublik. Diese Volksrepubliken hatten die Eigenart an sich, daß sie nur nach sowjet ähnlichem System organisiert waren, jedoch ihre Abweichung von den übrigen Rätestaaten schon

[2]) Die Ansicht Langhans, (a. a. O., S. 52), daß ein solcher Akt widerrechtlich und dem Wesen des Bundesstaates widersprechend wäre, erscheint durchaus nicht zwingend und es kann ihr nicht beigetreten werden.

dadurch betonten, daß sie sich nicht *sozialistische* Sowjetrepubliken nannten. 1920 wurde die Selbständigkeit der beiden Volksrepubliken von Sowjetrußland formal anerkannt und gleichzeitig schloß die R.S.F.S.R. einen ähnlichen Bündnisvertrag [3]) mit Uebertragung wichtiger Zuständigkeiten an Moskau, wie dies zur selben Zeit auch mit den späteren Unionsrepubliken geschah. Chiwa und Buchara standen also nunmehr zur R.S.F.S.R. auch in einem protektoratsähnlichen Verhältnis, woran sich auch nach Gründung der Union nichts änderte. Denn die beiden Republiken traten nicht als Gliedstaaten dem Bunde bei, da sie ihre Eigenart als Volksrepubliken nicht aufgaben. Die Rechtslage blieb aber unsicher und unklar.

Der Vorgang bei der nationalen Auseinandersetzung im Oktober 1924 ist nun theoretisch etwa so zu denken: Die autonome Republik Turkestan verzichtete auf den Rest der ihr verbliebenen Zuständigkeiten, ebenso die Volksrepubliken Chiwa und Buchara. Das freigewordene Gebiet wurde auf folgende Weise unter verschiedene neue Herrschaftsgewalten geteilt.

1) auf einen Teil erstreckte die autonome Republik Kirgisien ihre (beschränkte) Herrschaftsgewalt und dementsprechend auch die R.S.F.S.R. ihre Bundesgewalt.
2) auf einen weiteren Teil dehnte die R.S.F.S.R. ihre volle Herrschaftsgewalt aus und verlieh dem so neugewonnenen Gebiet eine Eigenverwaltung unter dem Namen „autonomes Gebiet Kara-Kirgisen." [4])
3) auf dem verbleibenden Rest entstanden zwei vollkommen neue Staaten mit voller Gewalt, zunächst ausgeübt von einem „lokalen Kriegsverwaltungsausschuß" [5]) Erst 1925 traten die aus den Sowjetwahlen hervorgegangenen verfassunggebenden Sowjetkongresse Uzbekiens und Turkmeniens zusammen, die aber nur mehr das schon Durchgeführte zu bestätigen hatten. Denn schon gleich nach Schaffung der neuen Staatswesen hatte die neue Gewalt den Eintritt in die Union beschlossen. Die Aufnahme wurde dann im Oktober 1924 nach Art. 1c der Unionsverfassung vom Z.V.A. der Union genehmigt. Durch den dritten Unions-Sowjet-Kongreß im Mai 1925 wurde dieser Be-

[3]) Mit Chiwa vom 13. 9. 1920 (G. S. 29./161), mit Buchara vom 4. 3. 1921 (G. S. 73/595).

[4]) Beides durch Dekret vom 20. 10. 1924.

[5]) Dieser führte die nationale Auseinandersetzung faktisch mit ziemlicher Omnipotenz durch.

schluß bestätigt und gleichzeitig eine entsprechende Verfassungsänderung vorgenommen.[6])

Damit sind alle am Bestand der Union möglichen Aenderungen klargestellt. Es bleibt als letztes noch die Frage, welche Stellung die Gliedstaaten völkerrechtlich im Rahmen der Union einnehmen.

§ 21: Die völkerrechtliche Stellung der Unionsrepubliken.

Die beiden Ressorts, die im allgemeinen allein die völkerrechtlichen Beziehungen besorgen, Auswärtige Angelegenheiten und Außenhandel, sind zentralisierte V.K. Dementsprechend sind auch die diesen V.K. unterstellten Angelegenheiten in Art. 1 so formuliert, daß sie als ausschließliche Zuständigkeiten des Bundes angesehen werden müssen. So besonders der Absatz a: „Die Vertretung der Union in internationalen Angelegenheiten und die Führung aller diplomatischen Beziehungen." Es hat also der Bund allein die Vertretungsmacht nach außen, seine Handlungen und Willensäußerungen wirken für und gegen den ganzen Bund. Die Union allein hat aktives und passives Gesandtschaftsrecht, sie allein kann Konsule und Handelsvertretungen bestellen und fremden Konsuln das Exequatur erteilen. Dies ist in der Praxis auch restlos durchgeführt. Durch eine Notifikation vom 19. Juli 1923 benachrichtigte der V.K. für Auswärtige Angelegenheiten die Vertreter der fremden Mächte, daß die auswärtigen Angelegenheiten der ukrainischen S.S.R. auf die Union übertragen seien. Am 21. 7. 23 erfolgte eine ähnliche Erklärung durch die V.K. der R.S.F.S.R. Weißrußlands und Transkaukasiens, während Uzbekien und Turkmenien, die ja sofort nach ihrer Staatswerdung in die Union eintraten, völkerrechtliche Beziehungen überhaupt noch nicht aufgenommen hatten. Die Gesandtschaften und Konsulate der Einzelrepubliken wurden aufgehoben und ihre Geschäfte in die der Unionsvertretungen übergeleitet. „Der Sinn der Bestimmungen des Art. 1 der Verfassung sowie die im Juli 1923 versandten Notifikationen über die Bildung der U.S.S.R. lassen es zweifellos erscheinen, daß die Auslandspolitik der in der Union zusammengefaßten Staaten zentralisiert ist. Das Bestreben der letzteren, die diplomatische Front zu vereinigen, wurde offiziell als Grund für die Bildung der Union bezeichnet und hat seinen Ausdruck in Artikel 1 des Reglements über das

[6]) U. G. S. 1925 u. 35 und 244/45.

V.-Kommissariat des Aeußeren gefunden, wonach dieses einheitliche Unionskommissariat die diplomatischen Beziehungen der Union der Bundesrepubliken mit ausländischen Staaten leitet." [1]) Den Gliedstaaten ist demgegenüber eine völkerrechtliche Vertretungsmacht nicht geblieben, aktives und passives Gesandtschafts- und Konsulatsrecht haben sie nicht. Als einzige Einflußnahme auf die auswärtigen Vertretungen bestimmt das Dekret vom 22. 5. 1925 [2]) über die Abänderung des Reglements über das V.-Kommissariat des Aeußeren folgendes: „Bei den bevollmächtigten Vertretungen der Union der S.S.R., die sich an Orten befinden, welche für irgend eine der Unionsrepubliken von besonderem Interesse sind, ernennt der V.K. des Aeußeren einen Rat und Sekretäre im Einvernehmen mit der Regierung der interessierten Unionsrepublik." Aus dieser geringen beratenden Einflußnahme der Republiken, erhellt die vollkommene Ausschaltung der Republiken in Angelegenheiten der auswärtigen Politik.

Bei Handelsvertretungen unterhält z. B. die autonome S.S.R. der Wolgadeutschen einen eigenen der Handelsvertretung der Union zugeteilten Vertreter, der die Aufgabe hat, die besonderen Interessen der Wolgadeutschen auf dem Gebiete des Außenhandels wahrzunehmen. Doch ist der Handelsvertreter nicht selbständiger völkerrechtlicher Vertreter, er nimmt nur die Interessen seiner Republik im Rahmen der Handelsvertretung der Union wahr. So ist er auch zu selbständigen Vertragsabschlüssen nicht legitimiert, solche können vielmehr nur durch Vermittlung der Unionsvertretung erfolgen. Korrespondierend zu diesem wolgadeutschen Handelsvertreter wurde 1926 ein vorwiegend für die wolgadeutsche S.S.R. bestimmtes deutsches Konsulat in Saratow errichtet. Auch hier spricht die wolgadeutsche Regierung zwar ihr Einverständnis aus, das Exequatur wird aber nur durch die Union erteilt.

Entsprechend ist auch die Zuständigkeit zum Abschluß von Verträgen geregelt. Artikel 1 der Verfassung gibt dem Bund die Zuständigkeit zum „Abschluß politischer und anderer Verträge mit anderen Staaten", zur Aenderung der Unionsgrenzen, zu Kriegserklärung und Friedensschlüssen, zum Abschluß von äußeren

---

[1]) Prof. W. Turdenjewski, Moskau, Die Staatsverträge im Verfassungsrecht der Union der S.S.R. in „Ostrecht" Oktober 1925, S. 216.

[2]) U. G. S. 34 — 233.

Anleihen,[3] schließlich zur Ratifizierung internationaler Verträge. Daß es sich hier um ausschließliche, nicht etwa um konkurrierende Zuständigkeiten handeln muß, wurde oben dargelegt. Da nun Artikel 1a nicht nur von politischen oder speziellen Gruppen von Verträgen spricht, sondern hinzufügt „und andere Verträge mit anderen Staaten," so ist für alle völkerrechtlichen Willenserklärungen, seien es Vereinbarungen oder Verträge, von diesen wieder politische oder Verwaltungs-, allgemeine oder Dispositivverträge, nach der allgemeinen Fassung des Artikels 1a nur der Bund legitimiert. Grundsätzlich ist Organ der V.K. des Aeußeren, doch unterscheidet das Sowjetrecht reine Verwaltungsabmachungen, die ohne weiteres vom V.K. getroffen werden können, sodann sogenannte „Kommissarverträge", die der Ratifikation nicht bedürfen und deshalb im Namen des Rates der V.K. abgeschlossen werden, schließlich ratifikationsbedürftige Verträge. Als solche sind nur vorgesehen Friedensschlüsse, Grenzänderungsverträge, sowie solche Verträge, die nach den Gesetzen des Landes, mit welchem der Vertrag abgeschlossen wurde, einer Ratifizierung bedürfen.[4]) Da es sich bei der Ratifikation um keine ausschließliche Zuständigkeit des Sowjetkongresses nach Artikel 2 handelt, ist sowohl dieser als auch der Z.V.A. zur Ratifikation zuständig. Wurde der Vertragsabschluß vom Sowjetkongreß angenommen, so erfolgt die Unterzeichnung im Namen des Kongresses, andernfalls im Namen des Z.V.A.[5]) Die präsidentenähnliche Stellung des Z.V.A.-Präsidiums zeigt sich in den auswärtigen Angelegenheiten wieder insofern, als der Empfang ausländischer Vertreter stets durch ein Mitglied des Präsidiums erfolgt.

Es bleibt demnach für ein völkerrechtlich irgendwie geartetes Vertragsrecht der Gliedstaaten kein Raum. Tatsächlich sind auch im Gegensatz zu der noch nicht ganz einheitlichen Regelung der vorhergehenden Zeit alle nach dem Juli 1923 abgeschlossenen Verträge nur durch die Union für das ganze Bundesgebiet

---

[3]) Hier aber kein ausschließliches Recht!

[4]) U. G. S. 1925 — 35, 258.

[5]) Stutschka teilt den Aufgaben-Kreis, des V.-Kommissariats des Aeußeren in vier Gebiete: Verteidigung der Interessen der Union, Abschluß von Verträgen und Vereinbarungen, Durchführung dieser Verträge, Aufsicht über die Durchführung und Unterstützung der einzelnen Organe. Außerdem unterstehen ihm auch die Beziehungen zwischen der Union u. den einzelnen Republiken. So unterhält das V.-Kommissariat an verschiedenen Orten des Reiches sogenannte „Agenturen."

geschlossen. Einige Schwierigkeit bereitete die Ueberleitung der früheren völkerrechtlichen Beziehungen in das neue Recht, da die Lage vor der Unionsgründung doch noch als recht unklar angesehen wurde. Wie es nicht einheitlich feststand, ob die zwischen 1920 und 1923 von der R.S.F.S.R. abgeschlossenen Verträge von dieser als Bundesgewalt und damit im Namen der ganzen späteren Union oder aber als Gliedstaat und damit nur für ihr eigenes Gebiet geschlossen waren, ebenso war man sich nun nicht ganz klar, ob die Union ipso iure als Gesamtrechtsnachfolgerin der R.S.F.S.R. angesehen werden konnte, oder ob die von der R.S.F.S.R. abgeschlossenen Verträge erst ausdrücklich auf die Union transferiert werden mußten. In den wichtigsten Fällen geschah dies letztere, so erfolgte am 8. 9. 1923 ein Notenwechsel zwischen der Regierung der U.S.F.S.R. und der deutsch-österreichischen Regierung betreffs Ausdehnung des zwischen Oesterreich einerseits und der R.S.F.S.R. und der ukrainischen S.S.R. andererseits abgeschlossenen Vertrages auf die Union, am 5. 11. 1922 wurde ein Abkommen zwischen der deutschen Regierung und der Unionsregierung geschlossen, das den Vertrag von Rapallo vom 16. 4. 1922 zwischen dem deutschen Reich und der R.S.F.S.R. auf die Union ausdehnte. Bei den anderen Großmächten bereitete diese Frage keine Schwierigkeit, da sie die Sowjetmacht erst 1924 de iure anerkannten und somit von vornherein nur mit der Union in völkerrechtliche Beziehungen traten.[6])

Faßt man das im letzten Abschnitt Gesagte zusammen, so läßt sich auch bei eingehendster Prüfung heute nicht die mindeste völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Gliedstaaten feststellen. Eine Besonderheit gilt nur bezüglich der protegierten Staaten Mongolei und Urjanchai, deren Handlungsfähigkeit durch die Gründung der Union nicht verändert wurde.[7])

§ 22: Der rechtliche Charakter der Union.

Die Grundzüge der rechtlichen Struktur des neuen Systems sind damit freigelegt und somit auch die Stellung, die im Verfolg der bolschewistischen Nationalitätenpolitik die verschiedenen autonomen Einheiten im Rahmen des Ganzen einnehmen. Die Vielgestaltigkeit und Neuartigkeit des Systems veranlaßt, daß die bürgerlichen und sowjetistischen Juristen, die sich mit diesem

[6]) Vgl. hiezu S. 90.
[7]) Vgl. hiezu § 17.

Problem befassen, über die Staatsform, in die das neue Reich einzureihen ist, sich durchaus nicht im klaren sind. Es kommt hier maßgeblich darauf an, ob man an das Problem politisch oder juristisch herantritt. So kommen alle nichtbolschewistischen Autoren, die an das Problem vorwiegend politische Maßstäbe anlegen, zu einem zentralistischen Ergebnis. Denn sie sehen die juristische Form, die die neuen Machthaber dem Staate gaben, nur als leere Farce an, welcher eine Bedeutung überhaupt nicht beizumessen ist. Timaschew z. B. schreibt:[1] „Bei diesen Verhältnissen wobei nur nach dem geschriebenen Recht betrachtet und von der hinter dem Schein stehenden Wirklichkeit abgesehen wird, erscheint die S.S.S.R. nicht so sehr als ein Bundesstaat, als ein mit einer schwach ausgebauten Provinzialautonomie versehener Einheitsstaat." Zu ähnlichem Ergebnis kommt Langhans:[2] „Aus alledem ergibt sich, daß die Gliedstaaten in maßgebender Form an der Gesamtregierung nicht mitwirken können, daß Rußland de facto nur ein Einheitsstaat mit stark entwickelter Selbstverwaltung (muttersprachige Verwaltung, Gerichte, Schulen usw.) einzelner Reichsteile ist . . . . . Rußland ist ein Schein-Bundesstaat."

Der Gedanke, es handle sich um einen Staatenbund, wird kaum je ernstlich vertreten, von Sowjetseite auch entschieden bekämpft. So sagte Titscherin auf der zweiten Sezession des Unions Z.V.A.: „Unser uniiertes Sowjetreich ist durchaus kein Staatenbund, sondern ein konzentrierter Bundesstaat, ist die höchste Einheit . . . Der Sowjetstaat ist mehr als die Gesamtheit seiner Teile."[3]

Die am häufigsten vertretene Ansicht ist vielmehr die Bundesstaatstheorie; auf ihr steht z. B. Alexejew,[4] Janeff,[5] der schreibt: „L'Union sowjetique se presente comme une forme exceptionelle d'Union d'Etats, ne correspondent a aucun type enterieur bourgeois". Gleicher Ansicht sind die meisten Sowjetjuristen wie Magerowski, Stutschka usw. Die Gesichtspunkte, die für einen Bundesstaat sprechen, wurden schon oben aufgezählt. Ein Staatenbund kann nicht in Frage kommen, denn der Bund hat unmittelbare Herrschaftsgewalt gegenüber der Bevölkerung auf einer

---

[1] Timaschew, Grundzüge des russischen Staatsrechts, S. 173.

[2] Langhans, Vom Absolutismus zum Rätefreistaat, S. 72.

[3] Jsvestija 1923, Nr. 244, zitiert bei Alexejew, Staatsverfassung, S. 63.

[4] Alexejew, Staatsverfassung, S. 62.

[5] Janeff, La constitution de U.S.S.R., Paris 1926, S. 60.

ganzen Reihe von Gebieten, sein Staatscharakter ist ganz zweifelfrei. Ein Einheitsstaat würde das Nichtbestehen aller Gliedstaaten zur Voraussetzung haben. Konnten wir uns aber schon nicht entschließen, den autonomen Republiken mit ihren geringen Zuständigkeiten den Staatscharakter abzusprechen, so kommt dies bei den Unionsrepubliken erst recht nicht in Betracht, wenn man das Problem juristisch und nicht rein machtpolitisch ansieht. Wie oben eingehend dargelegt, nimmt keine der Verfassungsbestimmungen den ursprünglich selbständigen Gliedern ihren Staatscharakter: weder die Kompetenz-Kompetenz, noch das Aufhebungsrecht des Bundes, noch auch die völlige völkerrechtliche Lahmlegung. Bund und Glieder sind Staaten.

Mit den durch die Besonderheiten eines Staates bolschewistischer Prägung bedingten Modifikationen ist die U. S. S. R. also ein Bundesstaat. Ihre Glieder sind (mit Ausnahme Weißrußlands und Turkmeniens) ihrerseits wieder Bundesstaaten, in Transkaukasien bestehen sogar noch Gliedstaaten dritten Ranges. Die Republiken niederster Stufe haben ein besonderes protektoratsähnliches Gepräge, im übrigen besteht ein dezentralisierter Einheitsstaat. Völkerrechtlich handlungsfähig waren vor Unionsgründung die Einzelrepubliken, heute ist es ausschließlich nur mehr die Union.

Schlußwort

Die politische Welt hat das bolschewistische Rußland anerkannt, hat mit ihm Rechtsbeziehungen aufgenommen. Rechtsbeziehungen aber erfordern eine einheitliche Ebene; nicht gleiche zwar, aber doch vergleichbare Größen. Das erscheint beim bolschewistischen Rußland schwierig. Denn es erfordert Einleben in den russischen Menschen, den wir im Rodion Raskolnikoff, in den Karamasows, in vielen anderen, nur dunkel empfindend, erlebt haben, es erfordert Einleben in den bolschewistischen Menschen, der aus dem Dämmer der Ideologie mit einem Schlag in das grelle Lampenlicht des politischen Lebens getreten ist. So haben wir zunächst mit unbekannten Größen zu rechnen.

Aber der Jurist muß mit Realitäten arbeiten. Er muß wissen, wo bei einem völkerrechtlichen Gegner die Staatsgewalt liegt, wer zu Verhandlungen, zu Vertragsabschlüssen, zu Ratifikationen legitimiert ist. Er muß sich über die Natur seines Gegners klar werden. Das ist das eine. — Ein Rechtszustand fluktuiert, er muß vor jeder Stagnation bewahrt werden. Jeder neue, auch noch so fremdartige Gedanke kann dabei befruchtend wirken und es wäre ein falsches Ressentiment, eine solche Befruchtung zu scheuen. Aber auch zu diesem Zweck müssen Relationen hergestellt werden, muß man alte und neue Gedanken vergleichbar machen. Das ist der andere Gesichtspunkt, der den Versuch einer Vergleichung, einer Einordnung neuer Gedanken in alte Systematik rechtfertigt. Aber andererseits muß es beim Versuch bleiben: der Jurist wird im ganzen Sowjetrecht die gewohnte systematische Präzisierung vermissen und wird gezwungen sein, es dementsprechend zu bearbeiten. So wird, wie die Einordnung des Neuen in das Alte nicht voll gelingt, auch die alte Systematik nicht im ganzen Umfang bei der Bearbeitung sich aufrechterhalten lassen. Es wird stets eine Spanne zwischen beiden entstehen und diese Spanne eben ist der Maßstab für das Neue,

mit dem man sich im positiven oder negativen Sinn auseinanderzusetzen haben wird. Und dieser Zwang zur Auseinandersetzung ist vielleicht gut. Er zeigt auf der einen Seite die letzten Konsequenzen mancher Ideen, auf denen bolschewistisches Denken basiert und von denen auch das heutige Europa nicht mehr frei ist. Denn der Bolschewismus hat zwar die westliche Demokratie überwunden. Er ist aber an dem Versuch gescheitert, die Gesellschaft zum Konglomerat möglichst gleichwertiger typisierter und schablonisierter Einzelglieder umzuformen, sie zu „rationalisieren." Der Mensch ließ sich nicht rationalisieren und es blieb — ein Paradoxon — dem Werk starker Persönlichkeiten vorbehalten, das System des Summenmenschen zu retten, es in feste Formen zu gießen, die über sich aufbäumende Widerstände hinaus erhalten blieben. Auf der anderen Seite löst dieser Zwang zur Auseinandersetzung das saturierte Wohlbehagen des modernen Westens, den Glauben an die unfehlbare und unsteigerbare Richtigkeit moderner staatlicher Gedankengänge. Er zeigt neue Wege des staatlichen Aufbaues, des Selbstverwaltungsgedankens, der Gewaltenverteilung, der Volksvertretung, des Föderativgedankens, die, umgemünzt, befruchtend wirken können...

Aber diese Auswertung setzt ein Herauslösen aus dem furchtbaren heutigen Rahmen voraus, welches auch in dieser Arbeit erfolgen mußte. Das ganze Meer von Blut, Verzweiflung, Elend, Hunger, von welchem das sowjetistische Staatsgebäude durchflossen und umflossen ist, der furchtbare Kampf gegen Kirche, Familie, Sitte, all das kann in der juristischen Darstellung nur flüchtig angedeutet werden. Jede Auseinandersetzung verlangt vorherige nüchterne, objektive Klärung. Und die Auseinandersetzung mit dem Problem „Bolschewismus" kann zur Lebensfrage auch des Westens werden.